

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

VERS UN NOUVEAU STATUT
DES
ROUTES FRANÇAISES

ÉTUDE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 28 mai 1934, à 2 heures

PAR

Émile DALGA

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. OUALID, professeur

*Suffragants : { MM. MESTRE, professeur
ROCHE-AGUSSOL, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551818_0037

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

VERS UN NOUVEAU STATUT
DES
ROUTES FRANÇAISES

ÉTUDE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 28 mai 1934, à 2 heures

PAR

Émile DALGA

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. OUALID, professeur

*Suffragants : { MM. MESTRE, professeur
 ROCHE-AGUSSOL, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1934

***La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***



VERS UN NOUVEAU STATUT DES ROUTES FRANÇAISES

ÉTUDE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE

AVANT-PROPOS

Personne n'ignore en France la division du réseau routier en routes nationales, départementales et chemins vicinaux. Mais, là, ou à peu près, s'arrêtent les notions communément répandues.

Tout ce qui touche aux détails du système financier et administratif en vigueur demeure la connaissance exclusive de quelques spécialistes, techniciens, juristes, fonctionnaires, conseillers généraux ou municipaux, que leur fonction oblige à se tenir au courant de la législation qui règle cette matière.

Les règles qui fixent l'organisation et la gestion de notre réseau routier méritent cependant d'être mieux connues.

L'article 146 de la loi de finances du 16 avril 1930 qui, en décidant l'incorporation dans la voirie nationale de 40.000 kilomètres de routes départementales ou de chemins vicinaux, a doublé la longueur des routes nationales et modifié sensiblement la structure administrative de notre réseau routier, est passé à peu près inaperçu.

Cette réforme partielle, pourtant intéressante en elle-même, l'est encore davantage parce qu'elle constitue l'amorce d'une modification importante que les conditions nouvelles de la circulation routière commandent d'apporter au régime juridique, administratif et financier de nos routes.

Nous ne croyons pas sans intérêt d'étudier cette réforme, c'est-à-dire de dégager les causes qui l'ont rendue nécessaire, les problèmes qu'elle pose et les bases qu'elle jette dès maintenant pour asseoir le futur statut routier dont nous nous efforcerons également d'indiquer les grandes lignes.

La vieille hiérarchie de nos routes et chemins qui constituait la

base du système en vigueur apparaît dès maintenant périmée. Le développement de la circulation automobile n'a pas seulement bouleversé les vieilles conceptions techniques de la construction et de l'entretien des chaussées, il a aussi brisé le cadre de leur régime administratif et financier.

A une époque où se pose à nouveau la vieille question de la réforme des finances départementales et communales, toute réforme apportée dans la répartition entre l'Etat et les collectivités locales, des charges de voirie qu'accroît sans cesse la progression du chiffre des véhicules automobiles mis en circulation, mérite une attention spéciale.

Enfin, au moment où les Pouvoirs publics s'efforcent, dans la mesure où la situation budgétaire le permet, de poursuivre la réalisation d'un programme d'équipement national, qui rappelle la valeur capitale que présente pour l'économie française, les divers éléments de notre domaine public : routes, ports, voies navigables, voies ferrées, il n'est peut-être pas inutile d'étudier les mesures susceptibles d'entraîner une modification sensible dans le régime de l'un de ces éléments, les routes, dans le but de faciliter et développer la circulation qui les emprunte.

Autant que par le passé, la prospérité d'un pays est fonction de l'histoire de ses routes.

TITRE PREMIER

La classification des routes depuis l'époque romaine jusqu'au premier empire.

CHAPITRE I

Période romaine.

C'est aux Romains que revient l'honneur d'avoir été les promoteurs des premières grandes artères dont nous pouvons encore admirer la conception hardie et rationnelle (1)

Comme tous les peuples de conquérants, les Romains s'attachèrent

(1) Il convient d'observer que la valeur des voies romaines réside essentiellement dans la conception qui est à leur origine et qui témoigne de la grandeur de cette conception. Mais on ne saurait par contre raisonnablement faire porter l'apologie sur les caractéristiques techniques de ces voies, caractéristiques auxquelles les ingénieurs ont renoncé depuis longtemps déjà.

Pour construire une voie, les Romains creusaient d'abord tout le long du tracé adopté une tranchée large de 3 m. 50 à 4 mètres et dont la profondeur dépassait souvent 1 mètre ; puis dans cette excavation, on construisait la chaussée qui se composait de deux parties, la fondation et le recouvrement.

La fondation était constituée par une couche de pierres plates, sur laquelle on établissait un bloc de béton, formé de deux ou trois couches de matériaux dont le volume allait en diminuant de la base au sommet ; puis sur ce bloc, on maçonnait le revêtement.

Celui-ci était composé de dalles rectangulaires ou polygonales, disposées en dos d'âne et liées entre elles au ciment. Il n'était ménagé dans le revêtement aucun joint de dilatation.

Des historiens ont comparé justement cet ensemble à une muraille massive, enfoncée dans le sol jusqu'au niveau de son chemin de ronde.

Les caractéristiques de la voie romaine étaient donc sa grande épaisseur et sa rigidité.

L'expérience a condamné les dispositions adoptées par les Romains : en effet,

à introduire dans les provinces occupées, avec leurs coutumes et leurs mœurs, leur régime d'administration et de droit.

Ils y parvinrent si heureusement que c'est au droit romain que nos ancêtres se sont référés pour la réorganisation de l'ancienne France.

Il n'en fut pas autrement en matière de routes.

Quelle était la classification des routes romaines ?

Les Romains classèrent les routes d'après leur utilité (suivant Ulpien, *Digeste* XLIII).

1° *Les viae militares* : Ce furent les premières construites. Toutes reliées à Rome, elles aboutissaient soit à la mer, soit à un fleuve ou à une grande ville, et étaient, avant tout, des routes de caractère stratégique.

2° *Les viae regiae*, ou « regales », ou « *basilicae* », encore désignées « *viae consulares* » ou « *praetoriae* », à cause de la qualité des magistrats qui les avaient fait établir.

3° *Les viae vicinales*, ou « *vicinae* », ou « *paganicae* ». Elles servaient à relier les autres routes et les bourgades rurales.

Ces diverses voies, *viae militares*, *viae regiae*, *viae vicinales*, entraient dans la catégorie des *viae publicae*, ainsi appelées, en raison de leur établissement sur un sol ou domaine public de l'Etat ou des villes.

Les *viae militares* et les *viae regiae* étaient, en principe, construites aux frais de l'Etat qui réclamait de fortes contributions aux villes desservies (Sicul. Flacc. *De conditione agræ*, 146 Edition Ehmann, et *Digeste* XLIII).

La création des *viae vicinales* incombait aux bourgades traversées. Celles-ci en partageaient les dépenses avec les propriétaires riverains.

En fait, quelle que fût la classification administrative des voies romaines, leur entretien restait à la charge des riverains, sans aucune exception.

Une constitution d'Honorius et de Théodose avait, d'ailleurs, classé les travaux concernant les chemins, parmi les ouvrages nobles (Code-

un mur se ruine habituellement par sa partie haute quand ses joints sont à découvert. Les retraits et dilatations dus aux variations de température, la pluie et la gelée, attaquent d'abord les joints, amènent des fissures, disloquent les matériaux du faitage, ouvrent la voie aux infiltrations. Il en était de même pour la chaussée romaine et la fondation de la chaussée, seule partie vraiment durable de la voie romaine, ne servait pratiquement à rien, car cette fondation ne pouvait pas garantir le revêtement contre les causes de ruines énumérées.

Les caractéristiques de la route moderne s'opposent à celles des chaussées romaines et sont : faible épaisseur (0 m. 30 à 0 m. 50) et plasticité.

loi 4 ; *De privilegiis domus Augustoe*, livre III, titre 74, C. J. loi 7, livre I, titre 2 ; Code Théod., livre 15, titre 3, *de itinere muniendo*).

On opposait aux « *viae publicae* » les *viae privatae* (ou *privati juris peculiares*, ou encore *domesticae*) établies sur un sol privé et entretenues aux frais des propriétaires du sol qui pouvaient en autoriser ou en interdire l'accès (*Digeste* IX, 2, 31, XLIII, 8, 2). Elles prenaient à la campagne le nom de « *viae agrariae campestris* » (*Digeste* XLIII, 8, 22 et 24). Ulpien décida, qu'exceptionnellement, des « *viae vicinales* » pouvaient être des *viae privatae* » si elles étaient créées par des particuliers sur leur sol. On rangeait encore parmi les « *viae privatae* » les chemins dénommés « *viae communes* » (*Digeste* XLIII, 8, 2, 22) servant à plusieurs voisins et ceux qui étaient exploités, à titre de servitude, sur le domaine d'autrui.

Les censeurs furent les premiers qui régiront les routes romaines, en leur qualité de gardiens des biens publics (Cicéron, *De Lege* III, 3, 7).

Après les conquêtes en dehors de la péninsule italienne, l'Administration des routes passa dans les provinces aux « *judices* » auxquels on adjoignait des Commissaires extraordinaires, les « *curatores viarum* » ou « *curatores operum publicorum* » (Cicéron, *Ad. Att.* VI, 1, 22 ; *App. Bell. Civ.* II, 27, Code Théodose, lois 24 et 36, *De operibus publicis*).

Ces commissaires extraordinaires furent directement chargés du soin des grandes routes par l'empereur Auguste (cf. Julian : *Les transformations politiques de l'Italie sous les Empereurs*, p. 73 et 143) ; les voies moins importantes étaient dévolues aux procurateurs de l'ordre équestre (Mispoulet : *Les institutions politiques des Romains*, t. 289).

Considérées comme « *respublicae* » (choses affectées à l'usage de tous les citoyens) et classées, pour ce motif, dans la catégorie des « choses hors du commerce » qui a servi de base à notre conception juridique du Domaine public, les voies publiques bénéficièrent de bonne heure d'un régime de protection assez complet.

Déjà, on les regardait comme inaliénables (*Digeste* L, 6 pr. et L. 34 par. I, *De contrahenda emptione*) et imprescriptible (*Digeste* L, 9 et 45). Si on tolérait sur leur assiette quelques constructions privées, la précarité de l'autorisation était attestée, comme de nos jours, par la perception d'une redevance annuelle (*Solarium*, *Digeste* L, 2, § 2).

CHAPITRE II

La période franque et le début de la féodalité.

Ce réseau, avec son savant régime établi par les juristes romains, subit une décadence terrible après les invasions barbares, et disparut entièrement dans l'anarchie qui clôtura le régime carolingien.

Il fallut repartir du néant et créer de toutes pièces, avec un nouveau réseau routier et un nouveau régime de circulation. La renaissance fut lente.

Le morcellement infini du pouvoir central, qui faisait de chaque seigneur un petit potentat d'une indépendance quasi absolue, rendait à peu près impossible, par la multiplicité des frontières intérieures, la construction de voies de communication de quelque continuité.

L'utilité de ces voies n'apparaissait d'ailleurs pas. La circulation ne pouvait se développer tant l'insécurité était extrême dans le pays. En outre, l'économie d'alors était familiale et le cercle des échanges fort restreint.

C'est par la multiplication des chemins d'exploitation dans les domaines seigneuriaux, dont la production dut être intensifiée pour assurer la subsistance entière du manoir, comme l'exigeait l'économie toute locale des temps féodaux, que débuta la reconstruction d'un réseau de chemins.

Une recrudescence du sentiment religieux fut la cause initiale d'une reconstruction plus large.

Des lieux de pèlerinage en renom, autour desquels des foires ou marchés s'établirent sous l'influence des besoins matériels, et aussi, du besoin inné de sociabilité des hommes, attirèrent des foules de plus en plus nombreuses que les seigneurs, respectueux des traditions religieuses, laissèrent passer au travers de leurs domaines. Ainsi, se créèrent des pistes, jalonnement d'un réseau routier, dépassant le cadre d'une seigneurie, que la coutume considéra bien vite comme affectées à la circulation.

Par la suite, l'aménagement d'un grand nombre de ces pistes s'imposa sur les points difficiles, tant pour faciliter le rassemblement et le passage des croisés se rendant aux lieux saints, que pour rendre plus praticables les voies habituellement suivies par les milliers de marchands : portugais, castellans, lombards, vénitiens et autres, qui ne cessèrent d'apporter, du ^{xii}^e au ^{xiv}^e siècle, leurs denrées aux foires, alors renommées dans toute l'Europe, de Beauvais, de Lyon, du Lendit (Saint-Denis), de Champagne et des Flandres.

De cette époque, date la plupart de nos grands ponts.

Mais les conflits incessants de juridiction qui s'élevèrent dès Philippe Auguste, entre le Pouvoir royal, désireux d'étendre ses prérogatives, et les seigneurs, jaloux de leur indépendance, arrêtaient l'essor.

Un siècle plus tard, les guerres de Cent ans entraînèrent, à leur tour, la ruine à peu près complète de l'organisation réalisée.

CHAPITRE III

Période du Moyen-Age.

Ce que l'on désignait à l'époque sous le nom de « chemins » n'était, en réalité, représenté que par des traces de piétinement plus ou moins variables et fugitives qui indiquaient le parcours habituel suivi par les voyageurs. On conçoit que les paysans, lorsqu'ils n'eurent pas l'arrière-pensée de rançonner les passants, ne virent pas d'un regard favorable se former ces chemins au travers de leurs terres et y apportèrent toutes sortes d'entraves. La zone piétinée devenait improductive, de plus, la récolte n'était pas en sûreté à proximité d'un passage public.

Aussi, la grande préoccupation des légistes de l'époque fut-elle de faire reconnaître dans la coutume l'usage public des chemins. Par cette reconnaissance, le sol piétiné cessait, en fait, d'être une propriété ordinaire des riverains, qui ne pouvaient plus en disposer autrement.

L'étude du droit romain, alors en grande faveur, contribua beaucoup à faire admettre le désaisissement. Ce n'est déjà plus aux riverains, mais aux seigneurs, détenteurs locaux de la puissance publique, que Philippe de Beaumanoir attribue la propriété des chemins (cf. ses coutumes de Beauvoisis, chapitre XXV). « De droit commun, tuit les quemins... sont et appartiennent en toutes cozes au seigneur de la terre qui tient en baronie, soient li quemins parmi lor domaine ou parmi lor domaine de lor soujets » 5 X.

Philippe de Beaumanoir distinguait cinq sortes de chemins :

Le « sentier », qui devait avoir quatre pieds de largeur, permettant d'aller à pied d'un grand chemin à un autre ou d'une ville à une autre.

Le « chariere », huit pieds, permettant d'aller avec une charrette.

La « voye », seize pieds, permettant le passage de front de deux charrettes.

Le « chemin » proprement dit, trente-deux pieds, permettant la conduite de toutes marchandises et de tous bestiaux.

Le « chemin royal », soixante-quatre pieds, correspondant aux grands chemins de l'empire romain.

Cette classification était d'ailleurs variable selon les coutumes.

BOUTHILLIER, dans sa « Somme rurale », distingue :

La « voie ou piessente » (deux pieds $1/2$ de large) ;

Le « sentier » (cinq pieds) ;

La « carrière » (dix pieds) ;

Le « travers » (vingt à vingt-deux pieds) ;

Le « chemin royal » (quarante pieds).

CHAPITRE IV

L'Epoque monarchique.

C'est dans un état lamentable que les guerres de Cent ans laissèrent l'ébauche du réseau routier établi aux XII^e et XIII^e siècles. Beaucoup de ponts et de bacs, faute d'entretien, n'étaient plus praticables. Des bandes armées, devenues sans emploi, ravageaient le pays, interdisant toute circulation.

Lutter contre ces bandes, fut le premier devoir qui s'imposa à la royauté, pour ramener, avec la circulation, la vie sur le territoire.

Elle n'y parvint qu'après de longs efforts, tant l'habitude du pillage était entrée dans les mœurs.

Charles VII et Louis XI poursuivirent un effort énergique pour rétablir la sécurité des communications et redonner courage au commerce.

La renaissance de la circulation devait aussi se développer sous l'influence de divers facteurs (émancipation des serfs, déplacements nombreux de la Cour et de sa suite, le compagnonnage, et surtout l'usage des voitures introduit vers 1584). Les « canochés » ou « cochés » rapportés d'Italie par les seigneurs, très heureux d'avoir trouvé là un nouveau moyen de parade et d'étaler leur luxe, reçurent, après les guerres de religion, des perfectionnements remarquables, portant sur l'essieu et la suspension, qui permirent les sorties en dehors des grandes villes.

Le développement rapide du nouveau mode de circulation fit passer tout de suite les questions routières au premier plan des préoccupations des souverains.

Henri IV chargea, à titre personnel, du soin des chemins, son premier ministre Sully, pour qui fut créé l'office unique de grand Voyer de France.

Esprit méthodique, aux vues larges et hardies, Sully s'acquitta de sa tâche avec honneur. Il introduisit des règles uniformes pour la

passation des marchés et l'exécution des travaux. Des ingénieurs permanents avaient la direction technique des travaux ; l'Intendant procédait à l'adjudication.

Si la dépense n'était pas couverte par le crédit alloué par le Roi, le surplus était mis à la charge de la province ou de la paroisse qui profitait directement du travail.

Cette organisation ne s'appliquait qu'aux pays d'élection, les pays d'Etat ne recevaient pas de subventions royales, mais la surveillance du pouvoir central était néanmoins très active.

L'amélioration du réseau routier devint une affaire d'Etat, non plus poursuivie au petit bonheur selon les provinces, mais réalisée suivant un plan méthodique.

Ce fut encore Sully qui fit édicter le premier code de la route, le règlement de 1607, dont les dispositions essentielles sont encore en vigueur.

Colbert reprit l'œuvre de Sully et l'améliora en y consacrant beaucoup d'intelligence et d'activité car « c'est principalement de la facilité des chemins, disait-il, que dépend l'avantage du commerce et le bien public ».

Mais le vice du système consistait dans la pénurie des fonds destinés à l'alimenter. Les péages et une partie des produits d'octroi étaient encore les principales ressources de la voirie. La plupart des péages étaient affermés sous la condition d'entretenir la route concédée ; et les fermiers s'acquittaient rarement de leur rôle. Les voies non concédées devaient être entretenues par les collectivités intéressées ; elles s'acquittaient souvent de ce soin au moyen de la corvée, qui ne fut cependant employée de manière générale qu'à partir de 1738.

Le relâchement de la discipline administrative qui suivit la chute du grand animateur, fit retomber les routes dans un état de demi-abandon.

Pour y remédier, à une époque où les ressources du Trésor étaient limitées, on fit appel, sur une grande échelle, aux corvées de célèbre mémoire, organisées par le contrôleur général Orry (1).

(1) Cet impôt en nature, lourd et détesté des paysans, a cependant permis le développement des routes au XVIII^e siècle.

La corvée pesait exclusivement sur les travailleurs des campagnes. La noblesse, le clergé, les bourgeois et les artisans des villes en étaient exemptés.

L'importance de la corvée a varié suivant l'époque et la province : de 16 à 65 ans, les habitants des campagnes devaient travailler aux routes pendant une période de temps qui pouvait atteindre trente ou quarante jours par an ; ils devaient amener avec eux leurs chevaux et leurs voitures.

Au point de vue technique, le succès de l'œuvre fut assuré par un corps autonome nouveau : l'Administration des Ponts et Chaussées (arrêt du Conseil du 1^{er} février 1716) qui forma elle-même ses ingénieurs dans une Ecole spéciale créée en 1747 par Daniel Trudaine.

La classification des routes fut déterminée par l'arrêt du Conseil du 6 février 1776 qui distinguait :

PREMIÈRE CLASSE : grandes routes qui traversent la totalité du royaume ou qui conduisent de la capitale dans les principales villes, ports ou entrepôts de commerce : 42 pieds ;

DEUXIÈME CLASSE : routes par lesquelles les provinces et les principales villes du royaume communiquent entre elles ou qui conduisent de Paris à des villes considérables, mais moins importantes que celles désignées ci-dessus : 36 pieds ;

TROISIÈME CLASSE : routes qui ont pour objet la communication entre les villes principales d'une même province ou de provinces voisines : 30 pieds ;

QUATRIÈME CLASSE : chemins particuliers : 24 pieds.

Ces largeurs ne comprenaient pas les fossés ni les empâtements des talus ou glacis.

A la veille de la Révolution, le grand mouvement pour la construction d'un réseau routier avait produit son plein effet. Ce réseau représentait alors plus de 40.000 kilomètres en état de viabilité, dont les trois quarts étaient l'œuvre des corvées. Pour le reste, les dépenses d'exécution avaient été supportées, partie par le Trésor royal, partie par les diverses généralités, les villes et les communes intéressées, partie enfin par les concessionnaires de péages.

CHAPITRE V

L'Epoque révolutionnaire et le Premier Empire.

Pendant la Révolution, le Pouvoir central, dont l'activité fut occupée par des questions politiques, s'empessa, dès les premiers instants de la Révolution, de se décharger des voies publiques sur les départements (lettres patentes des 22/12/1789 et 8/1/1790, décret du 6/9/1790 : titre XIV, article VI) et proclamation du Roi du 14/10/1790. Instruction du 17/4/1791 sur le service des Ponts et Chaussées).

Mais les départements, de création nouvelle, ne purent faire face à la tâche, d'autant que la circulation, libérée de toute entrave (suppression des péages et des douanes intérieures), ne cessa de s'accroître.

Les péages ayant été supprimés (décret du 25 août 1792), qui constituaient la ressource principale d'entretien des routes, l'Etat dut accorder aux départements des subventions, sinon suffisantes pour faire face aux dépenses de construction, du moins pour veiller à un entretien sommaire des routes existantes.

La loi du 16 frimaire, an II, rendit à l'Etat l'exécution et l'entretien de tous les travaux publics, mais, à nouveau, il fallut avoir recours aux usagers.

Une loi du 24 fructidor, an V, institua un droit de passe sur les chemins. Ce droit fut remplacé par Napoléon par une taxe sur le sel, plus productive.

La loi du 20 ventôse, an XI, *divisa les routes en trois classes*, non plus d'après leur importance suivant l'édit de 1775, mais d'après leur direction. ¹⁹

La première classe comprenait les routes conduisant de Paris aux frontières, au nombre de 28, d'une longueur totale de 15.000 kilomètres.

La deuxième classe comprenait 97 routes d'une longueur totale de 17.000 kilomètres reliant les frontières sans passer par Paris.

La troisième classe comprenait 20.000 kilomètres de routes allant d'une ville à l'autre.

C'était là une division artificielle, inspirée par des considérations stratégiques.

A cette division, le décret du 16 décembre 1811, substitua le classement en *routes impériales* qui comprenait les deux premières classes, et en *routes départementales*, composées des routes de la troisième classe.

Les routes impériales, au nombre de 229, d'une longueur totale de 46.000 kilomètres, étaient elles-mêmes divisées en trois classes :

Pour la première classe	14
Pour la deuxième classe	13
Pour la troisième classe	202

Les Conseils généraux donnèrent leur avis à la session de 1812 sur le classement des routes départementales qui fut prononcé par un décret du 7 janvier 1813.

Les routes départementales, au nombre de 1.165, avaient une longueur totale de 32.000 kilomètres.

Les routes impériales de première et de deuxième classe étaient à la charge du Trésor.

Aux termes de l'article VI du décret de 1811, les routes impériales de troisième classe étaient à la charge du Trésor et du département. Mais cette disposition fut modifiée par l'article 53, § 2, de la loi de finances du 25 mars 1817, qui ne laissa à la charge des départements que les travaux des routes départementales et autres d'intérêt local non compris au budget des Ponts et Chaussées.

Il convient d'observer, qu'à la suite des nouvelles limites assignées à la France par le Traité de Paris de 1815, le nombre des routes impériales, devenues les routes royales, fut ramené de 229 à 182, d'une longueur totale de 33.161 kilomètres.

Les routes départementales tombèrent de 1.165 à 940, d'une longueur classée de 25.154 kilomètres, dont 18.000 seulement exécutés.

TITRE DEUXIÈME

Le régime routier en France de 1814 à 1914. Son évolution et celle de la circulation.

CHAPITRE I

L'œuvre routière de 1814 à 1900 et ses résultats.

SECTION 1. — Routes nationales et départementales.

C'est au Premier Empire que revient l'honneur d'avoir établi le statut des routes nationales avec le décret du 16 décembre 1811.

La division en routes nationales et départementales, qui était le principe essentiel de ce décret subsiste encore légalement aujourd'hui. En fait, la loi du 10 août 1871 ayant accordé aux Conseils généraux des pouvoirs plus étendus sur la voirie vicinale que sur la voirie départementale, et leur ayant permis d'obtenir le concours financier des communes pour l'entretien de la voirie vicinale, ces assemblées s'empressèrent de déclasser les routes départementales pour les incorporer dans la voirie vicinale.

En 1913, 66 départements avaient ainsi déclassé leurs routes départementales.

Mais les dispositions financières, laissant la charge des routes nationales à l'Etat (depuis la loi du 25 mars 1817 toutes les routes nationales y compris celles de 3^e classe incombent à l'Etat), et celle des routes départementales aux départements, sont encore en vigueur.

Les fonds ordinaires d'Etat pour les routes nationales furent fixés par le décret du 16 décembre 1811 à 20 millions par an. La partie de ces fonds qui n'était pas employée à des travaux d'entretien devait être affectée aux travaux de lacunes ou de réparations extraordinaires,

(titre III, art. 8 à 10). Cinq millions par an étaient en outre prévus pour les travaux neufs des routes impériales.

De 1801 à 1814, les travaux routiers absorbèrent 125 millions, mais il convient d'observer que sur ce total, 70 furent absorbés par la construction de routes dans les Alpes et par l'établissement de ponts situés hors du territoire français proprement dit.

Après la chute du Premier Empire et les ravages causés aux routes pendant la campagne de France, la Restauration se trouva en face d'une tâche urgente : remettre les routes dévastées en état afin de faciliter les échanges et d'aider ainsi le pays à se relever de la situation dans laquelle il se trouvait.

Les nouvelles limites territoriales assignées à la France par le Traité de Paris en 1815 ramenèrent le nombre des routes impériales devenues routes royales de 229 à 182, d'une longueur totale de 33.161 kilomètres.

De 1814 à 1830, les dépenses consacrées à ces routes atteignirent 300.336.357 francs ainsi répartis :

Entretien et grosses réparations	233.509.606 fr.
Lacunes	30.000.000 fr.
Grands ponts	36.826.751 fr.

Quant aux routes départementales, elles tombèrent de 1165 à 940, d'une longueur classée de 25.154 kilomètres, dont 18.000 seulement exécutés. Pendant la même période 1814-1830, les départements dépensèrent en travaux neufs 65.079.757 francs non compris 5.664.872 fr. pour la construction de grands ponts.

Ces chiffres permettent de constater que malgré les charges léguées par le Premier Empire, l'effort financier appliqué aux routes nationales et départementales ne fut pas ralenti pendant la Restauration. La loi du 10 mai 1838 vint confirmer que la construction et l'entretien des routes départementales incombait aux départements.

Obligatoires à cette époque (art. 12 § 10), les travaux d'entretien de ces routes sont devenus facultatifs par la suite (loi du 18 juillet 1866, art. 10 et 11), et depuis, ils ont conservé ce caractère (loi du 10 août 1871, art. 60 et 61).

Quant aux frais de construction et de reconstruction de ces routes, ils ont toujours été classés parmi les dépenses départementales facultatives (lois des 10 mai 1838, 18 juillet 1866, art. 10 et 11, 10 août 1871, art. 60 et 61).

Le gouvernement de Louis-Philippe continua avec succès l'œuvre routière entreprise sous la Restauration.

De 1831 à 1847, 597.312.160 francs furent consacrés aux routes royales dont 408.375.662 francs pour l'entretien et les réparations, et 188.936.498 francs pour les travaux extraordinaires (35.493.493.308 francs pour la mise à l'état d'entretien de 5.000 kilomètres de routes, 99.802.682 francs pour la construction ou l'achèvement d'environ 4.500 kilomètres de lacunes ou de routes nouvellement classées, 34.262.368 francs pour 1.400 kilomètres de rectification et 19.378.140 francs pour les grands ponts).

A ces dépenses, il faut ajouter 4.100.000 francs de subventions aux entreprises de ponts à péages : les seules ressources du Trésor n'auraient pas permis, en effet, de remplacer par des ponts les bacs établis pour le passage des rivières, en raison du coût particulièrement élevé des travaux de cette nature (1). Alors, on s'adressa à des entreprises privées qui construisirent les ouvrages à leurs frais moyennant la concession à leur profit du droit de percevoir à titre de rémunération de leurs dépenses, un péage sur les usagers passant sur l'ouvrage.

Pendant la même période, la longueur du réseau national passa de 34.275 kilomètres à 35.297 kilomètres, soit 34.798 kilomètres au lieu de 18.000 en 1930 pouvaient être considérés comme à l'état d'entretien ; 8.000 kilomètres avaient fait l'objet de réparations extraordinaires, et 5.900 étaient de construction entièrement nouvelle.

Les routes départementales ne furent pas non plus négligées par le gouvernement de Louis-Philippe, qui put, en raison de l'allègement progressif des charges de guerre imposées à la suite des traités de 1815, étendre son effort financier à cette catégorie de routes, en leur octroyant des subventions importantes (notamment les lois des 6 novembre 1831, 4 millions de francs, 23 novembre 1840, 11 juillet et 8 août 1847, etc...).

Aussi, de 1830 à 1847 la longueur des routes départementales s'accrut de 16.667 kilomètres pour lesquels les départements dépensèrent 230.723.940 francs, la longueur classée fut portée de 31.643 kilomètres à 43.869 kilomètres.

L'Etat alloua aussi des subventions pour des routes dites stratégiques dans les contrées de l'Ouest.

Déjà Napoléon I^{er}, par décret du 5 Prairial, an XII s'était préoccupé

(1) L'impôt sur les voitures publiques donnait à peine dans les premières années de la Restauration 2.400.000 francs. En 1829, il produisait 5.600.000 fr. en raison du développement de la circulation routière.

cupé de la situation de ces contrées, et il avait prévu l'établissement de routes dites stratégiques, destinées à réunir les principaux centres du pays à la ville de la Roche-sur-Yon qu'il avait fondée en Vendée.

Les dépenses afférentes à ces routes avaient été évaluées à 12.500.000 francs et des subventions furent versées chaque année pour les travaux jusqu'en 1832. L'établissement de ces routes fut poursuivi avec vigueur à la suite de la Révolution de 1830.

La loi du 27 juin 1833 décida, dans son article 6, l'établissement de routes stratégiques dans les mêmes régions. Les travaux de construction étaient à la charge de l'Etat et l'article 10 de la loi prévoyait à cet effet, un crédit de 12 millions.

L'entretien de ces routes était supporté concurremment par les communes, les départements et le Trésor dans des proportions variables arrêtées par des règlements d'administration publique après avis des Conseil municipaux et généraux.

La loi du 1^{er} avril 1837 rapporta ces dispositions et déclara que ces frais seraient désormais répartis entre l'Etat et les départements traversés, dans la proportion de deux tiers pour l'Etat et d'un tiers pour les départements.

Les décrets du 10 juillet 1862 et du 9 mars 1864 supprimèrent les routes stratégiques en les répartissant entre les routes nationales et les routes départementales.

Le Second Empire créa enfin des routes sous des dénominations spéciales : les routes forestières de la Corse, (décrets des 28 mars 1852 et 1^{er} avril 1854) ; les routes agricoles des Landes, de la Brénne et des Dombes qui furent ultérieurement classées parmi les routes départementales et les chemins vicinaux (lois du 19 juin 1857, décrets des 15 octobre 1861 et 2 avril 1862) ; les routes thermales des Pyrénées.

SECTION. 2. — Voirie vicinale.

Si la voirie nationale a eu son statut fixé définitivement dans ses grandes lignes par le Premier Empire, la voirie vicinale a dû, elle, attendre jusqu'à la loi de 1836 pour que fussent fixées les dispositions organiques essentielles de son régime.

Le droit romain, nous avons eu l'occasion de le voir plus haut, n'avait pas ignoré ces chemins (voir notamment *Digeste*, la loi 2 § 22, *ne quid in loco publico*).

On retrouve la réglementation de ces chemins dans des arrêts du Consul des 26 mai 1705, 3 mai 1720 et 27 février 1765.

Peu de temps après la Révolution de 1785 ces chemins furent l'objet de quelques mesures sommaires. La loi des 28 septembre, 6 octobre 1791 déclara que « les chemins reconnus par le Directoire « de district pour être nécessaires à la communication des paroisses « seront rendus praticables et entretenus aux dépens des communes « nautés sur le territoire desquels ils sont établis ». Elle ajouta qu'« il « pourra y avoir à cet effet une imposition au marc la livre de la « contribution foncière ». (Duverger, titre III p. 380).

L'arrêté du Directoire du 23 Messidor an V (11 juillet 1797) chargea l'Administration de faire dresser dans chaque département un état général des chemins vicinaux, de constater l'utilité de chacun de ces chemins, de désigner ceux qui devraient être conservés et ceux qui devaient être supprimés, le sol de ces derniers devant être rendu à l'agriculture.

Puis, un arrêt des Consuls du 4 Thermidor an X (23 juillet 1802) décida (titre II, art. 6) que les chemins vicinaux seraient à la charge des communes.

Il prescrivit en outre, aux Conseils municipaux d'émettre leur vœux sur le mode le plus convenable d'assurer la réparation des chemins vicinaux, et il invita ces assemblées à proposer à cet effet « l'organisation qui leur paraîtrait devoir être préférée pour la prestation en nature ».

Ainsi que le fait remarquer Herman (1), c'était la première fois que les mots de prestation en nature apparaissaient dans la législation moderne, mais la brièveté de la disposition de l'arrêté des Consuls indiquait assez qu'il s'agissait non d'un impôt nouveau, mais bien d'un mode de réparation déjà connu des populations, et auquel il ne fallait donner qu'une meilleure organisation. C'est ce que le ministre de l'Intérieur chercha à faire par une Instruction du 7 Prairial, an XII (27 mai 1805).

Les règles tracées par cette Instruction demeurèrent en vigueur pendant toute la durée du Gouvernement Impérial et pendant les premières années du Gouvernement de la Restauration.

La prestation en nature continua à être employée comme le principal moyen d'entretien des chemins vicinaux.

En 1818 une disposition édictée par la loi de finances vint faire cesser l'emploi de la prestation.

(1) HERMAN, *Traité pratique de voirie vicinale*, n° 20.

Cette disposition portait que toute imposition extraordinaire pour dépenses communales ne pourrait être votée par les Conseils municipaux qu'avec l'adjonction des plus imposés et perçue qu'en vertu d'une ordonnance royale (1). La prestation en nature fut assimilée par l'Administration centrale à une imposition extraordinaire, et il en résulta de telles entraves que les municipalités s'abstinrent de recourir à cette ressource. Les chemins vicinaux retombèrent bientôt dans l'état de déprédation d'où les avait tirés, seize ans auparavant le décret du 4 Thermidor an X.

La nécessité d'assurer la réparation de ces chemins amena les Chambres à voter la loi du 28 juillet 1824.

Cette loi maintenait le principe que les revenus ordinaires des communes doivent être tout d'abord affectés aux dépenses des chemins vicinaux. Elle décidait qu'au cas d'insuffisance de ces revenus, il serait pourvu à l'entretien des chemins au moyen de deux journées de prestation. Elle autorisait en outre la perception de 5 centimes additionnels dans le cas où les revenus ordinaires et les prestations ne suffiraient pas pour faire face aux dépenses. Elle renfermait enfin quelques nouvelles dispositions propres à favoriser l'amélioration des chemins vicinaux.

La loi de 1824 ne donna pas de résultats satisfaisants ; les mesures qu'elle prescrivait présentaient un caractère facultatif et l'autorité supérieure ne disposait d'aucun moyen coercitif pour vaincre la mauvaise volonté ou seulement l'insouciance des communes. Aucun délai notamment n'était fixé soit pour l'option des contribuables entre l'acquittement en nature et la libération en argent, soit pour l'exécution des travaux en nature. Enfin, les travaux de tous les chemins vicinaux étaient restés sous la seule direction des maires qui dans un grand nombre de communes n'étaient pas à même d'assurer l'emploi des ressources (2). Bien plus, le sens même des mots chemins vicinaux, demeurait assez incertain ; en pratique notamment, la distinction n'était pas nettement établie qui doit séparer le chemin vicinal du chemin rural.

Non seulement ces deux sortes de chemins presque étaient tou-

(1) La loi de 1836 a spécifié, au contraire, dans son article 2 que le concours des plus imposés ne sera plus nécessaire, cette disposition est d'ailleurs devenue sans objet, la loi du 5 avril 1884 ayant supprimé en toute matière l'adjonction des plus imposés.

HERMAN, *Traité pratique de voirie vicinale*, nos 23 et 24.

(2) Rapport du comte Roy à la Chambre des Pairs, séance du 25 avril 1836

jours confondues dans les arrêtés de classement mais bien souvent on appliqua les dispositions légales qui se référaient exclusivement aux chemins vicinaux, à tous les chemins publics classés ou non classés.

Les Conseils généraux s'émurent de la situation et il apparut que le seul remède efficace consistait dans l'extension de l'autorité des préfets sur cette branche de services publics. Ce ne fut pas sans une longue hésitation cependant que l'on se décida à restreindre sur ce point les attributions de l'Administration municipale.

Ce fut l'œuvre de la loi du 21 mai 1836 qui vint enfin constituer la charte organique de la voirie vicinale, donner un état civil en quelque sorte aux chemins vicinaux (1).

Les bases fixées par cette loi étant encore pour la plupart en vigueur, nous croyons devoir rappeler ci-dessous ses principes essentiels.

La loi de 1836 a confirmé que les chemins vicinaux légalement sont à la charge des communes, sous le bénéfice des subventions qui peuvent être attribuées.

La disposition capitale au point de vue financier est fixée par l'article 2 : « en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux, soit à l'aide de prestations en nature dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes et dont le maximum est fixé à cinq ».

Le Conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources ou toutes les deux concurremment.

L'article 5 permet au Préfet, si le Conseil municipal mis en demeure n'a pas voté dans la semaine désignée à cet effet les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait l'emploi dans les délais prescrits, soit d'imposer d'office la commune dans les limites du maximum, soit de faire exécuter les travaux.

L'article 8 prévoit que les chemins vicinaux de grande communication pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux, subventions auxquelles il sera pourvu au moyen des centimes

(1) La loi du 28 juillet 1824 employait le terme « chemins communaux », alors qu'il n'est pas contestable que cette loi est exclusivement applicable aux chemins vicinaux. C'est une preuve de plus que jusqu'à la loi de 1836 on désignait indifféremment sous le nom de chemins vicinaux ou de chemins communaux ou de chemins ruraux, les voies de communication d'intérêt communal à la charge de la collectivité locale.

facultatifs ordinaires du département et de centimes spéciaux votés annuellement par le Conseil général.

Mais il ajoute que les communes acquitteront la portion des dépenses afférentes à des chemins, au moyen de leurs ressources ordinaires et en cas d'insuffisance au moyen de deux journées de prestations sur les trois autorisées par l'article 2, et des deux tiers des centimes votés par le Conseil municipal en vertu du même article.

Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du Préfet.

L'article 14 prévoit la possibilité d'imposer aux exploitants de mines, de carrières, de forêts, des subventions pour les déprédations causées aux chemins vicinaux, subventions qui sont recouvrées comme en matière de contributions directes.

Les subventions industrielles ayant le caractère de ressources d'entretien, c'est à la personne qualifiée pour représenter la collectivité chargée de l'entretien des chemins vicinaux qu'il appartient de réclamer la subvention ; en conséquence, la demande doit être faite, s'il s'agit de chemins de grande communication et d'intérêt commun, par le Préfet au nom, non du département, mais des communes intéressées aux chemins.

Nous devons maintenant compléter ces données générales sur les chemins vicinaux considérés dans leur ensemble en indiquant les distinctions établies entre ces chemins selon leur degré d'importance et leur destination.

Les chemins vicinaux sont actuellement divisés en :

- Chemins vicinaux de grande communication ;
- Chemins vicinaux d'intérêt commun ;
- Chemins vicinaux ordinaires.

Il est à noter que cette division qui présente de très grands intérêts pratiques n'est pas l'œuvre du législateur de 1836. La loi du 21 mai 1836 ne parle que des chemins de grande communication et des chemins vicinaux. De même la loi du 24 mars 1842 opposait les chemins de grande communication aux « simples chemins vicinaux ».

Ce n'est que postérieurement qu'on a employé l'expression « chemins vicinaux ordinaires » et que s'est introduite la catégorie des chemins d'intérêt commun.

L'expression de chemin vicinal ordinaire qui avait été employée par les auteurs après la promulgation de la loi de 1836 ne fut, en effet,

consacrée officiellement, que dans le règlement général type du 21 juillet 1854 et le texte législatif sous lequel, à notre connaissance, elle apparaît pour la première fois, est la loi du 24 juillet 1867.

Mais si le qualificatif « ordinaire » n'est point dans la loi de 1836, les articles 1 à 5 ainsi que les dispositions générales applicables à tous les chemins vicinaux (art. 10 et suivants) visent bien, cependant, cette catégorie de chemins.

Il n'en est pas de même des chemins d'intérêt commun ; le législateur de 1836 n'en avait pas fait une catégorie distincte des autres chemins ; toutefois il avait inséré à la fin de la section 1 qui concernait les chemins vicinaux ordinaires une disposition (art. 6) ainsi conçue : « Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, « le Préfet, sur l'avis des Conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien « et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera ». Ces chemins étaient donc régis par un régime différent de celui des chemins de grande communication dont le statut était fixé par les articles 7 et suivants de la même loi.

L'Administration pour distinguer ces deux catégories de chemins qualifia d'abord les chemins prévus à l'article 6 de chemins d'intérêt collectif ou de chemins de moyenne communication. En 1847 (circulaire du 12 novembre, *Bulletin Ministère Intérieur*, p. 298), le ministre de l'Intérieur emploie, pour la première fois, l'expression « d'intérêt commun » qui, cependant, ne remplace pas encore complètement, celle de « chemin de moyenne communication ». Cette dernière qualification est adoptée dans le décret de déconcentration du 13 avril 1861 (art. 1 n° 2) et enfin dans la loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux. Elle est aujourd'hui définitivement consacrée.

Les différences entre les chemins vicinaux ordinaires d'une part, et les chemins de grande communication et d'intérêt commun d'autre part, sont multiples. Nous ne pouvons et n'avons pas à les énumérer dans le cadre de cet ouvrage. Nous nous bornerons à indiquer que, d'une part les chemins vicinaux ordinaires sont placés sous l'autorité des Maires, que les ressources affectées à leur entretien sont inscrites au budget communal et soumises aux règles de la comptabilité communale, tandis que, d'autre part, les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sont placés sous l'autorité des Préfets et que les ressources destinées aux travaux sont inscrites au budget départemental et soumises aux règles de la Comptabilité départementale.

Les différences existant entre les chemins de grande communication et les chemins d'intérêt commun sont au nombre de trois :

1^o La loi du 30 mai 1851 qui réglemeute la police du roulage sur les chemins de grande communication n'est pas applicable aux chemins d'intérêt commun ;

2^o D'après la Jurisprudence de la Cour de cassation, (en opposition sur ce point avec celle du Conseil d'Etat), ce sont les Maires qui ont qualité pour représenter les communes intéressées à un chemin d'intérêt commun, alors que cette qualité appartient au Préfet pour les chemins de grande communication ;

3^o Tandis que le Conseil général ne peut, en vertu d'une disposition formelle de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836 (dernier alinéa), imposer aux communes sur les ressources spéciales ordinaires de la vicinalité qu'un contingent maximum des deux tiers de ces ressources, au profit des chemins de grande communication, il a la faculté de prélever la totalité de ces ressources pour les chemins d'intérêt commun ; s'il en est ainsi, c'est que l'article 6 de la loi de 1836 n'a pas fixé de maximum pour les contingents relatifs à ces chemins (Décret sur la Comptabilité départementale, 12 juillet 1893, art. 53, Conseil d'Etat, 9 décembre 1893, *VILLEREAL, Recueil Lebon*, p. 777).

Il résulte de cette situation que dans les départements où il existe des chemins d'intérêt commun, les communes peuvent n'avoir à leur disposition aucune partie des ressources spéciales ordinaires de la vicinalité pour leurs chemins vicinaux ordinaires puisqu'elles peuvent être contraintes à fournir à titre de contingents la totalité de leurs ressources normales (3 journées de prestation et 5 centimes), alors que pour les chemins de grande communication, la loi de 1836 limite ce contingent aux deux tiers des ressources normales, afin de laisser aux communes un tiers au moins de ces ressources pour les besoins de la petite vicinalité.

Cette dernière mesure a donc reçu une profonde atteinte et il y a plusieurs départements (Aube, Aveyron, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Pyrénées), où les chemins de grande communication ont disparu entièrement pour céder la place aux chemins d'intérêt commun, en raison de l'avantage que les finances départementales ont trouvé à cette opération, mais dont les finances communales et en particulier les chemins vicinaux ordinaires font tous les frais.

C'est un résultat que les auteurs de la loi de 1836 étaient loin de

prévoir et, depuis, la doctrine critique cette conséquence tirée de cette loi (1).

La loi de 1836 a donc produit des résultats considérables, mais il faut reconnaître qu'elle a été à certains points de vue, heureusement complétée par les lois de 1871 et 1884 sur l'organisation départementale et communale.

Si les communes n'avaient eu à leur disposition, en sus des 3 journées de prestation, que les 5 centimes spéciaux extraordinaires autorisés par la loi de 1836, les ressources eussent été bien insuffisantes. Aussi, la loi du 5 avril 1884 (art. 141) a-t-elle permis d'augmenter ces ressources de 3 centimes spéciaux extraordinaires.

Même ainsi majorées ces ressources n'auraient pas permis de faire face aux besoins de la vicinalité.

Sans parler des impositions extraordinaires dont le produit a été appliqué directement aux travaux ou bien a servi à rembourser des emprunts affectés aux travaux, la loi municipale de 1884 a permis de voter des centimes pour insuffisance de revenus (2).

Dans certaines communes, le nombre des centimes pour insuffisance de revenus s'est élevé jusqu'à 65.

Il importe de remarquer que ces centimes sont souvent la clef de voûte des budgets d'entretien pour la raison qu'ils constituent une ressource en argent. Sans eux l'emploi des prestations en nature serait parfois impossible. A ce titre, la loi municipale est venue en aide à la loi vicinale et a pu en assurer le succès.

(1) Dans le même ordre d'idées, les départements ont à leur charge exclusive, on l'a vu plus haut, les routes départementales ; au contraire, pour les chemins de grande communication, le Conseil Général peut demander aux communes de participer à leur entretien en fournissant les contingents ci-dessus indiqués (2/3 des ressources normales). On voit tout de suite l'intérêt que les départements ont à classer leurs routes départementales dans le réseau des chemins de grande communication. Aussi dès que la loi du 10 août 1871 a permis aux Conseils généraux de statuer sur le classement et le déclassement des routes départementales, presque tous les départements usant de la faculté qui leur était donnée, ont déclassé leurs routes départementales pour les incorporer dans la vicinalité comme chemins de grande communication, soit comme intérêt commun. Il ne subsistait plus de routes départementales en 1930 que dans 19 départements, et la longueur de ces routes n'atteignait plus que 12.000 km. environ.

(2) L'imposition pour insuffisance de revenus est constituée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes ; elle peut être votée lorsque les recettes normales de la commune sont insuffisantes pour assurer le paiement des dépenses annuelles et permanentes (pour ce motif elle figure au budget ordinaire).

Mais il faut aussi se hâter d'ajouter que la participation de l'Etat est venue également aider les départements et les communes et sans elle les chemins vicinaux n'auraient certainement pas pu être entretenus dans un état satisfaisant jusqu'à l'époque de la guerre de 1914, époque à laquelle la circulation en automobile n'avait cependant pas encore atteint un développement susceptible d'influer sur l'usure de ces chemins.

Sans doute cette intervention de l'Etat ne s'est manifestée qu'assez tard et pendant longtemps les ressources départementales et communales autorisées par la loi du 21 mai 1836 furent seules employées à l'aménagement et à l'entretien des chemins vicinaux.

Mais quand il s'agit de travaux de construction d'une certaine importance, ces ressources apparurent insuffisantes et c'est alors que le Gouvernement reconnut la nécessité de venir en aide aux communes en leur allouant des subsides sur les fonds de l'Etat.

Cette nécessité se fit sentir d'autant plus impérieusement que l'apparition des chemins de fer en 1848 mit en évidence l'importance des petits chemins orientés normalement au rail et qui, devenant les affluents naturels de la voie ferrée, eurent à supporter de ce fait une circulation active, incompatible avec leur établissement sommaire et leur faible largeur. Cette réorganisation du réseau vicinal fut alors entreprise.

Ce fut d'abord un décret de l'Assemblée nationale, en date du 22 septembre 1848, qui affecta un crédit de 6 millions tant à l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication qu'à l'amélioration des chemins vicinaux ordinaires (1).

Puis en 1861 le Gouvernement Impérial décida qu'une subvention de 25 millions, à répartir sur sept exercices consécutifs, de 1862 à 1868, sauf prélèvement de 2 millions applicables aux travaux à entreprendre dans l'année 1861, serait employée à l'achèvement des chemins d'intérêt commun.

Grâce à cette contribution du Trésor, les travaux de la vicinalité reçurent une impulsion favorable. A la fin de 1867 l'on ne comptait

(1) Longueur des chemins vicinaux :

	1851	1856	1859
	Km.	Km.	Km.
Chemins de grande communication.	48.000	59.000	65.000
Chemins d'intérêt commun.	—	30.000	36.000
Chemins vicinaux ordinaires.....	—	—	174.000
Total			275.000

pas moins de 74.770 kilomètres de chemins de grande communication à l'état d'entretien, 54.064 kilomètres de chemins d'intérêt commun, et 112.636 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires.

Mais il restait encore à construire beaucoup de chemins pour donner satisfaction aux besoins de la circulation.

Le Gouvernement du Second Empire résolut d'entreprendre l'achèvement du réseau vicinal.

La loi du 11 juillet 1868 commença vraiment l'œuvre (1).

Cette loi était caractérisée par deux dispositions capitales.

En premier lieu elle accordait une subvention de 100 millions pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires et une subvention de 15 millions pour l'achèvement des chemins d'intérêt commun.

En second lieu, elle créait une Caisse chargée de faire aux communes, et, dans quelques cas extraordinaires aux départements, des avances pouvant s'élever jusqu'à 200 millions, et destinées à l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires.

Ces avances étaient remboursées par le paiement de trente annuités, calculées à raison de 4 % du montant des avances.

Le secours fourni par l'Etat affectait donc deux formes différentes : celle d'une subvention directe et celle d'une subvention indirecte par suite du taux avantageux des annuités de remboursement des emprunts.

La loi du 11 juillet 1868 fixait un délai de 10 ans à partir de 1869, tant pour l'allocation des subventions directes que pour les prêts à consentir par la Caisse des Chemins vicinaux.

Si rien n'était venu modifier ces dispositions premières, la Caisse aurait dû clore ses opérations le 31 décembre 1878 ; mais les événements de 1870-1871 contraignirent de les modifier.

Une loi du 25 juillet 1873 prolongea de cinq ans la durée de la période des prêts, puis une loi du 15 août 1876 réduisit à quatre ans l'étendue de cette prorogation de manière à placer au 31 décembre 1882 la clôture des opérations de la Caisse. Plus tard, la loi du 10 avril 1879 recula jusqu'au 31 décembre 1890 le terme de la période des avances.

(1) Longueur des chemins vicinaux en 1870 :

Chemins de grande communication	80.000 km.
Chemins d'intérêt commun.....	62.000 km.
Chemins vicinaux ordinaires.....	186.000 km.
Total	328.000 km.

Mais ce terme dut encore être dépassé, une loi du 30 décembre 1890 maintient à la disposition du service vicinal les reliquats qui étaient encore libres au 31 décembre 1890 sur les fonds d'avances de la Caisse des chemins vicinaux, et c'est enfin la loi du 26 juillet 1893 qui supprima la Caisse à partir du 1^{er} janvier 1894 et décida qu'à cette date les comptes destinés à retracer les opérations de cette Caisse seraient définitivement clos (1).

En ce qui concerne les subventions directes dont la loi du 11 juillet 1868 avait fixé le montant à 115 millions comme on l'a indiqué plus haut (100 millions pour les chemins vicinaux ordinaires et 15 millions pour les chemins d'intérêt commun), elles devaient aux termes de cette loi être réparties eu égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des communes et des départements.

Les chemins appelés à bénéficier de ces subventions avaient fait partie d'un réseau approuvé pour chaque département par un arrêté ministériel.

Mais par suite des inconvénients de ce procédé, on y renonça par la loi du 12 mars 1880 qui, toujours en vigueur, supprima le réseau subventionné et laissa à chaque Conseil général le soin d'arrêter annuellement le programme des travaux à exécuter l'année suivante sur les chemins vicinaux de toutes catégories. Toutefois, pour les chemins vicinaux ordinaires le Conseil général n'arrête le programme que sur proposition des Conseils municipaux intéressés.

Ce programme ne doit comprendre que des projets ayant fait l'objet de projets réguliers ; la totalité de la dépense doit être portée au programme, sauf quelques exceptions lorsque le délai de 3 ans fixé par la loi du 15 mars 1900 pour l'emploi de la subvention de l'Etat est manifestement insuffisant pour l'exécution d'un projet qui ne peut ni être réduit ni scindé.

La loi du 12 mars 1880 met à la disposition du ministre de l'Intérieur pour subventionner ces programmes une somme de 80 millions

(1) La dotation de la Caisse des chemins vicinaux s'est élevée au total à 536 millions, savoir :

Fonds de la loi de 1868	200 millions
Fonds des lois de 1879, 1883, 1886, 1888 et 1889	301 millions
Fonds algériens des lois de 1879 et 1886	35 millions
	536 millions

En 1890, sur ces 536 millions, les emprunts à intérêts réduits réalisés s'élevaient à 489.579.600 francs et ces emprunts avaient imposé à l'Etat un sacrifice total qu'on pouvait évaluer en chiffres ronds à 70 millions, à répartir également entre tous les exercices de 1869 à 1920.

dont la Caisse des chemins vicinaux reçut la gestion financière.

La dotation de la Caisse, destinée aux subventions directes, fut portée par des lois successives à 143 millions.

En 1887, quand cette somme fut à peu près complètement employée, le Parlement au lieu de renouveler les ressources de la Caisse, prit le parti de faire disparaître les comptes extrabudgétaires et de fixer chaque année, par un article de la loi de finances, le total des subventions que le ministre de l'Intérieur pourrait engager en exécution de la loi du 12 mars 1880. C'est le système qui a toujours été suivi depuis.

En vertu du décret du 3 juin 1880 pris pour l'application de la loi du 12 mars 1880, ces subventions sont allouées :

- a) aux départements pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun en raison inverse du produit, par kilomètre carré, du centime départemental ;
- b) aux communes, pour les chemins vicinaux ordinaires, en raison inverse du produit, par hectare, du centime communal.

Des barèmes annexés à ce décret, font connaître les proportions suivant lesquelles les parts contributives de l'Etat, du département et des communes doivent être fixées.

Ces barèmes ont d'ailleurs dû être révisés après la suppression de la Caisse des chemins vicinaux ; les départements et les communes ayant été privés de la subvention indirecte que constituaient les emprunts à taux réduits consentis par cette Caisse, on a cru pouvoir leur accorder une compensation en augmentant l'importance de la part contributive de l'Etat.

On a profité, en outre, du remaniement des barèmes pour adopter à l'égard des communes, des bases de subventions analogues à celles admises à l'égard des départements. Les barèmes de 1880 avaient gradué la subvention d'après la valeur du centime communal seulement ; on a jugé rationnel de tenir compte de l'étendue du territoire de la commune.

Ces nouvelles dispositions, qui faisaient l'objet des barèmes approuvés par décret du 4 juillet 1895 sont restées en vigueur jusqu'au décret du 10 avril 1914 qui a établi deux nouveaux barèmes qui sont toujours utilisés.

Pour la période comprise entre 1868 et 1890, les subventions de l'Etat se sont élevées à 316.186.250 francs.

Ces subventions, jointes aux avances consenties par la Caisse (évaluées pour cette même période à : 489.579.600 fr.) ont permis de procéder à l'exécution sur les chemins vicinaux de travaux de construction pour un total de : 1.436.175.436 francs et au rachat de ponts à péage pour un total de 11.015.378 francs. Ces résultats apparaissent particulièrement tangibles, si l'on considère que les longueurs amenées à l'état d'entretien pendant la période en cause ont atteint :

Pour les chemins de grande communication	12.794 km.
— d'intérêt commun	25.766 km.
— vicinaux ordinaires	108.940 km.
TOTAL	<u>147.500 km.</u>

En 1900, les chemins vicinaux en état de viabilité comprenaient :

Chemins de grande communication	162.000 km.
Chemins d'intérêt commun	70.000 km.
Chemins vicinaux ordinaires	275.000 km.
TOTAL	<u>507.000 km.</u>

En 1910, ces chiffres étaient portés à :

Pour les chemins de grande communication	172.000 km.
Pour les chemins d'intérêt commun	76.000 km.
Pour les chemins vicinaux ordinaires	286.000 km.
SOIT AU TOTAL	<u>534.000 km.</u>

A cette même époque le montant total des dépenses d'entretien ou de grosses réparations était de 150 millions environ, dont 100 millions pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun et 50 millions pour les chemins vicinaux ordinaires.

Quant au montant total des prestations et de la taxe vicinale, il atteignait 60 millions environ dont 50 millions pour la taxe seule.

SECTION 3. — Voirie urbaine et rurale. Routes forestières et thermales.

VOIES URBAINES.

Les travaux de la voirie urbaine sont des travaux communaux où l'Etat n'a aucune qualité pour intervenir. Les dépenses sont sup-

portées par la commune exclusivement, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels. Aux termes de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation et les attributions des Conseils municipaux, les délibérations prises par les Assemblées communales sur les projets, plans et devis de la voirie urbaine sont exécutoires par elles-mêmes. La loi ne subordonne leur exécution à la sanction de l'autorité supérieure (c'est-à-dire ordinairement du Préfet), que dans le cas où la dépense des projets, totalisée avec les dépenses de même nature, pendant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale.

Dans ce cas, si le Préfet croit utile de se faire éclairer sur la valeur technique des projets qui lui sont soumis, il peut avoir recours au Conseil des bâtiments civils institué dans chaque département et dont les membres sont nommés par le Préfet à raison de leur compétence technique.

Lorsque la commune a besoin de recourir à l'expropriation pour l'exécution de travaux communaux, la déclaration d'utilité publique de ces travaux est prononcée par un décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Ce dernier est appelé également à préparer les décrets instituant la taxe de balayage, approuvant les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension et, dans les grandes villes, les droits de voirie. C'est lui enfin qui approuve les dépenses de voirie dans les villes ayant plus de 9.000.000 francs de revenus (soit, actuellement, dans 18 villes).

CHEMINS RURAUX.

Les chemins ruraux sont des chemins appartenant aux communes affectés à l'usage public et qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux. La législation est restée pendant longtemps très incomplète en ce qui concerne ces chemins. On se contentait de leur appliquer les règles générales de la propriété telles qu'elles sont établies par le Code civil et celles de la Police municipale. Les communes ne pouvaient, pour les travaux de la voirie rurale, ni recourir à l'expropriation ni créer les ressources nécessaires au moyen d'emprunts ou d'impositions extraordinaires. Il ne leur était permis d'y appliquer que ce qui restait des ressources ordinaires, notamment celles de la voirie vicinale. En outre, la prescription pouvait être invoquée par les riverains des chemins ruraux, au grand préjudice des communes.

La loi du 20 août 1881 (1) a modifié très heureusement cette situation ; elle a créé deux classes de chemins ruraux : les chemins ruraux reconnus et les chemins ruraux non reconnus ; la reconnaissance des chemins ruraux est prononcée par la Commission départementale après accomplissement de certaines formalités ; cette reconnaissance équivalant à une déclaration d'utilité publique. Elle confère l'imprescriptibilité aux chemins et permet aux communes de recourir à l'expropriation. Elle leur donne la faculté de créer pour la voirie rurale des ressources extraordinaires (une journée de prestation et des centimes).

En fait, peu de communes, environ 1800, ont usé de la faculté de reconnaître leurs chemins ruraux. Les autres se sont abstenues, afin de ne pas aggraver leurs charges, car il convient de ne pas oublier que, si les dépenses afférentes aux chemins vicinaux ordinaires conservent un caractère facultatif, celles relatives aux chemins de grande communication et d'intérêt commun sont, comme nous l'avons exposé, obligatoires pour les municipalités et représentent un fardeau singulièrement lourd, surtout depuis que l'accroissement de la circulation et le déplacement de certains courants de trafic imposait à un grand nombre de voies considérées comme secondaires, une usure qui n'était pas entrée dans les prévisions du législateur.

Les chemins ruraux se trouvent donc, d'une manière générale, extrêmement négligés.

Les travaux qui les concernent sont soumis aux mêmes règles que tous les autres travaux communaux. La seule autorité dont ils relèvent est celle du Maire assisté du Conseil municipal. La commune a la faculté de confier à qui bon lui semble l'étude et la direction des travaux des chemins ruraux (2). Les ressources dont disposent les communes pour les chemins ruraux reconnus sont :

(1) Cette loi a été complétée par une loi du 25 décembre 1929 qui a apporté notamment aux travaux d'élargissement, quelques simplifications consistant essentiellement en ceci :

1° La décision prononçant l'élargissement est prise par délibération du Conseil municipal en dehors de l'intervention de la Commission départementale ;

2° L'arrêté du Préfet prononçant la déclaration d'utilité publique pour l'acquisition des terrains nus n'a pas besoin d'être motivé ;

3° L'expropriation de ces terrains est prononcée par jugement du juge de paix (au lieu du tribunal civil) ;

4° Les indemnités à payer aux propriétaires expropriés sont réglées non plus par un jury mais par le juge de paix lui-même sur le rapport d'experts.

(2) En fait, c'est toujours l'un des trois services suivants qui s'occupe des chemins vicinaux : Service des Ponts et Chaussées, Service vicinal, Service du Génie rural (ce dernier service s'occupe en fait presque toujours des chemins ruraux).

- a) une journée de prestation (loi du 20 août 1884, art. 10) ou bien trois centimes extraordinaires (loi du 5 avril 1884, art. 141) ;
- b) les subventions industrielles ;
- c) le cas échéant, les offres de concours.

Les travaux de construction peuvent être subventionnés par le Ministère de l'Agriculture (Service du Génie rural).

Comme les travaux relatifs aux chemins ruraux et à la voirie urbaine dépendent essentiellement des communes, il n'a pas été dressé à leur sujet, de statistique d'ensemble et on ne saurait non plus, en raison de la diversité de ces voies de communication, fournir des prix moyens relatifs à leur établissement.

ROUTES FORESTIÈRES.

Les routes forestières ont été créées uniquement pour l'exploitation des forêts domaniales ; elles font partie du domaine privé de l'Etat et, par suite, la circulation n'y est autorisée que par simple tolérance.

Malgré cela, certaines sont fréquentées d'une façon si suivie par les véhicules de tourisme qu'on peut dire qu'elles sont devenues de véritables routes publiques.

Ces routes qui sont gérées par le service des Eaux et Forêts sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, se rencontrent surtout dans les massifs boisés voisins des grandes villes, des stations balnéaires ou thermales, ainsi que dans les régions où les sites pittoresques attirent plus spécialement les visiteurs.

ROUTES THERMALES.

Les « routes thermales » des Pyrénées présentent une catégorie spéciale : elles ont été classées comme telles par des décrets. Ces routes reliant Bagnères-de-Bigorre à Bagnères-de-Luchon, Bagnères-de-Bigorre à Barèges, Argelès aux Eaux-Bonnes, la vallée d'Aspa à la vallée d'Ossau, Prats-de-Mollo à Preste, et prolongeant ou réunissant les artères ainsi créées, devaient être établies par les départements avec subventions de l'Etat. En fait, les travaux ont été exécutés par l'Etat ; ces routes, sauf celle de Prats-de-Mollo à Preste qui était devenue un chemin de grande communication, étaient entrete-

nues aux frais des départements, mais par les soins des ingénieurs de l'Etat. Jusqu'à la réforme de 1930 qui a supprimé ces routes en les incorporant dans le réseau des routes nationales, l'Etat supportait les dépenses de grosses réparations, dont le montant était prélevé sur le crédit des routes nationales, les départements assumant celles de l'entretien. Faute d'un critérium précis, il s'élevait souvent des contestations entre l'Etat et les départements pour savoir si les travaux exécutés ou à faire constituaient de l'entretien ou des grosses réparations.

SECTION 4. — Coup d'œil d'ensemble.

En résumé, sans parler de quelques catégories spéciales (routes thermales, forestières ou stratégiques), les voies publiques de communication de la France se classent de la façon suivante :

- routes nationales,
- routes départementales,
- chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun,
- chemins vicinaux ordinaires,
- voies urbaines,
- chemins ruraux.

Les autorités de qui relèvent la construction et l'entretien de ces diverses voies sont :

a) L'Etat représenté par le ministre des Travaux publics. Toutefois, dans certains cas spéciaux, le ministre de l'Intérieur intervient, quand il s'agit de l'ouverture, du redressement ou de l'élargissement de chemins vicinaux.

b) Le département, ayant comme organe le Conseil général ou la Commission départementale dont les membres, tous conseillers généraux, sont désignés par le Conseil général. L'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale est assurée par le Préfet du département.

c) La commune, représentée par le Conseil municipal dont le Maire fait exécuter les décisions.

ROUTES NATIONALES.

Les routes nationales dépendent du ministre des Travaux publics. Elles sont *construites et entretenues aux frais de l'Etat* par les fonction-

naires et agents du Service des Ponts et Chaussées. Elles se trouvent comprises dans la grande voirie.

Ledit réseau a été constitué sous sa forme actuelle, par un décret du 16 décembre 1811.

Depuis cette époque, son importance s'est accrue d'une manière à peu près continue.

C'est ainsi qu'il comptait :

En 1811		27.219 km.
En 1830		28.912 km.
En 1870		37.153 km.
En 1900		38.065 km.

A la veille de la guerre, le Réseau national français atteignait une longueur de 38.350 kilomètres environ, et après le Traité de Versailles, qui a fait rentrer dans le territoire français ses anciennes provinces d'Alsace et de Lorraine, cette longueur s'est trouvée portée à 39.520 kilomètres.

Les dépenses de premier établissement, engagées pour la constitution de ce réseau, étaient évaluées, avant la guerre, à 1 milliard 611 millions, soit environ 45.000 francs par kilomètre.

Cette évaluation serait plus que quintuplée à l'heure actuelle.

Les dépenses d'entretien atteignaient 38 millions au projet de budget de 1913, soit environ 900 francs par kilomètre.

ROUTES DÉPARTEMENTALES.

Les travaux de ces routes sont payés exclusivement sur les fonds du budget départemental et ne relèvent que du Conseil général. Cette Assemblée désigne le personnel chargé de la direction du Service (Ingénieurs de l'Etat ou Corps spécial d'agents appelés Agents Voyers) et statue souverainement sur les projets sans intervention du pouvoir central, sauf pour la déclaration d'utilité publique ou l'approbation des plans d'alignement (1).

(1) A noter que les Conseils généraux ne jouissent pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière de routes départementales.

Le vote du Conseil général classant une route dans le réseau des routes départementales doit être précédé d'une enquête faite dans les formes prévues par les ordonnances de 1834 et 1835, soit par l'Administration, soit d'office, soit à la demande du Conseil général lui-même.

D'autre part, dans tous les cas où les travaux d'ouverture ou de redresse-

Depuis la loi du 18 juillet 1866, les dépenses incombant au département, du fait de leur entretien, ont été classées parmi les dépenses facultatives.

Le département peut même, par l'organe de son Conseil général, déclasser par mesure générale toutes ses routes départementales et les reclasser dans le réseau vicinal.

En fait, 66 départements ont usé de cette faculté, en raison de l'intérêt financier qu'ils y trouvaient.

C'est ce qui explique qu'à l'encontre de ce qui a eu lieu pour les routes nationales, la longueur des routes départementales a été constamment en diminuant.

Le Réseau départemental, qui atteignait :

En 1870	47.650 km,
En 1913	13.000 km.

n'avait plus, avant la guerre, qu'une longueur de 11.863 kilomètres environ.

CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION ET CHEMINS D'INTÉRÊT COMMUN.

Les dépenses de ces chemins sont, en principe, à la charge des communes. Mais les départements peuvent y contribuer et y contribuent en fait pour une forte part. Lorsque ces travaux sont exécutés exclusivement au moyen des contingents communaux et de la subvention départementale, le Conseil général statue sur les projets sans aucune intervention du Pouvoir central.

Lorsqu'il s'agit de travaux de construction à subventionner par l'Etat, par application de la loi du 12 mars 1880, les projets doivent être soumis au ministre de l'Intérieur qui statue sur leur admission au bénéfice de la subvention de l'Etat après avis du Comité technique de la vicinalité.

Le bon emploi des subventions de l'Etat est contrôlé par les mem-

ment d'une route départementale nécessitent une emprise de terrains privés, les propriétaires de ces terrains ne pourront pas être dépossédés en vertu de la seule décision du Conseil général prononçant le classement ; cette décision ne vaut pas par elle-même déclaration d'utilité publique ; conformément à l'article 3 de la loi du 3 mars 1841 l'utilité publique devra être déclarée par décret simple rendu après enquête, sur la proposition du ministre des Travaux publics.

bres de ce Comité spécialement délégués à cet effet par le Ministre.

Les travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun sont confiés à un personnel dont la désignation est laissée au Conseil général, qui a le choix entre un Corps départemental d'Agents-Voyers à organiser, et à recruter par le Préfet, ou le Corps national des Ponts et Chaussées. S'il opte pour ce dernier, les Ingénieurs de ce Service doivent, pour pouvoir exercer les fonctions d'Agent-Voyer, recevoir l'investiture du Préfet.

CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES.

Les travaux de ces chemins sont des travaux communaux, à la charge des communes. Ils ne relèvent que du Maire, assisté du Conseil municipal qui statue définitivement, qu'il s'agisse de travaux neufs ou de travaux d'entretien (art. 90 de la loi du 5 avril 1884).

Il n'est fait exception à cette règle que pour les travaux de construction subventionnés par l'Etat, par application de la loi du 12 mars 1880 et admis au programme par le Conseil général. Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur intervient dans les mêmes conditions que pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

L'ensemble des chemins vicinaux de toute nature atteignait avant la guerre une longueur de 640.523 kilomètres et après le Traité de Versailles, cette longueur s'est trouvée augmentée de 4.240 kilomètres environ.

L'Etat, pour la constitution de ce réseau, a aidé, comme on l'a vu plus haut, les communes dans une large mesure.

C'est ainsi que les dépenses afférentes à la constitution du Réseau vicinal s'étant élevées, de 1836 à 1910 inclus, à une somme de 10 milliards 500 millions environ, dont 5 milliards 445 millions en entretien et un peu plus de 5 milliards en travaux de premier établissement, l'Etat a participé à cette dernière dépense jusqu'à concurrence d'une somme de 500 millions.

Les ressources pour l'entretien des chemins vicinaux offrent ceci de particulier, qu'elles sont fournies partie en argent et partie en nature sous forme de prestations.

La caractéristique essentielle de tous les chemins vicinaux est de présenter un intérêt local ou intercommunal et c'est précisément en raison de ce double caractère qu'on leur a donné un nom spécial « vicinal ». On ne pouvait les appeler ni chemins communaux, ni che-

mins départementaux, aucun de ces qualificatifs n'étant adéquat à leur nature juridique et à leur destination.

Lorsqu'une voie de communication présente un intérêt général c'est-à-dire lorsqu'elle est parcourue habituellement par des voitures appartenant à des personnes qui ne sont ni domiciliées ni propriétaires dans les communes desservies par ces chemins, elle devrait cesser d'être « vicinale » dans le sens où ce mot est pris actuellement, c'est-à-dire que son entretien devrait cesser d'être à la charge exclusive du département ou des communes traversées par ces chemins.

C'est cette considération qui est à la base de tous les projets de réforme du statut des routes.

Il est évident que cette classification et ce régime complexes qui viennent d'être rappelés, et qui ont été élaborés au cours d'un siècle presque entier, depuis le décret du 16 décembre 1811 jusqu'à la loi du 30 août 1881 donnant droit de vie aux chemins ruraux, rappellent un temps où la route nationale, c'est-à-dire la route servant à relier Paris avec les grands centres du territoire français, ou les grands centres entre eux, était l'exception parce que le trafic par voiture à grande distance était lui-même exceptionnel.

L'apparition du chemin de fer ne fit que renforcer cet état de choses, la voie ferrée assurant le trafic toujours croissant entre les grands centres. La circulation sur les routes conserva donc un caractère local et ne fut bouleversée dans sa nature et dans ses courants qu'avec l'apparition et le développement de l'automobile.

CHAPITRE II

L'organisation des services routiers et la question de leur fusion.

SECTION 1. — Organisation existante des services de voirie.

En étudiant la formation du régime de la voirie nationale, nous avons indiqué, en passant, que la gestion des voies de cette catégorie incombait à un personnel spécial de fonctionnaires d'Etat, le corps des Ponts et Chaussées, et que pour la gestion des voies départementales et vicinales, les Conseils généraux avaient la faculté de la confier soit au service d'Etat, soit à un corps spécial, le service vicinal.

Il convient maintenant de revenir sur cette question.

Pour la gestion des routes nationales l'Administration des Travaux publics dispose du corps des Ponts et Chaussées dont les membres sont recrutés en presque totalité parmi les anciens élèves de l'Ecole polytechnique qui, se destinant à cette carrière suivent, après la sortie de cette école, le haut enseignement technique spécialisé de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées et ont subi avec succès les examens de cette Ecole.

Ce recrutement assure la garantie d'une culture technique élevée et d'une homogénéité remarquable.

Il y a un Ingénieur en chef par département chargé des routes nationales s'étendant sur le territoire du département, ce service constituant ce qu'on est convenu d'appeler le service ordinaire des Ponts et Chaussées pour le différencier des autres services également assurés par les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, par exemple le Service de la Navigation, le Service maritime, les divers Services de Contrôle des entreprises de chemin de fer ou de distribution d'énergie électrique.

L'Ingénieur en chef est assisté de plusieurs ingénieurs ordinaires, placés à la tête d'un arrondissement.

Au-dessous de ce cadre, on trouve, répartis dans les diverses subdivisions, les Ingénieurs des T. P. E., anciennement dénommés conducteur des Ponts et Chaussées, puis Sous-Ingénieurs. Recrutés par concours, les Ingénieurs des T. P. E. constituent un corps d'exécution dont le niveau est maintenant satisfaisant grâce au renforcement du programme des concours, et à la concurrence très vive résultant du grand nombre de candidats à l'examen ouvert à tous les jeunes gens sans exigence de possession d'un diplôme quelconque.

Le personnel subalterne comprend les adjoints techniques qui sont au corps des Ponts et Chaussées ce que sont les Commis aux Administrations centrales, enfin les agents de bureau, presque tous appartenant au sexe féminin, chargés du travail d'expédition et de dactylographie.

Les Inspecteurs généraux de Ponts et Chaussées résidant à Paris, choisis parmi les Ingénieurs en chef, contrôlent le fonctionnement du service et donnent leur avis sur les questions que l'Administration centrale leur soumet.

Ils n'ont pas qualité pour donner des ordres directs aux ingénieurs ; leur rôle essentiel est d'avertir l'Administration et de lui soumettre leurs observations.

En leur soumettant pour examen et avis les projets qui leur sont adressés par les Ingénieurs, l'Administration centrale s'assure la garantie de conseillers techniques éprouvés et soustraits aux sollicitations locales.

Enfin, le Conseil général des Ponts et Chaussées composé d'Inspecteurs généraux donne également son avis sur les questions importantes que le ministre soumet à son examen.

Ainsi l'Etat dispose pour le réseau des routes nationales dont il a seul la charge d'un corps au recrutement national homogène et hiérarchisé. Cette organisation quasi-militaire et centralisée assure l'unité de vue indispensable en la matière.

Nous ne trouverons rien de semblable pour la gestion du réseau départemental et des chemins vicinaux.

En ce qui concerne les routes départementales, les travaux intéressant cette catégorie de routes furent confiés de 1811 à 1866 au service des Ponts et Chaussées, comme ceux des routes nationales.

Puis en 1866, la loi du 18 juillet a donné aux Conseils généraux la faculté de confier l'exécution et l'entretien des routes départementales soit au service des Ponts et Chaussées soit à un service spécial d'agents voyers communément désigné sous le nom de service vicinal.

Quant à l'exécution des travaux intéressant les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, c'est au Conseil général qu'est laissé, conformément à l'article 46 § 7 de la loi du 10 août 1871, le soin de désigner le service auquel ces travaux seront confiés.

Cette disposition confère seulement au Conseil général le pouvoir de choisir entre les deux services légalement institués : le corps des Ponts et Chaussées et les Agents Voyers (1).

Il y a lieu de remarquer que le choix du personnel n'est dévolu au Conseil général qu'en ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Mais les agents désignés par l'Assemblée départementale sont tout naturellement chargés des chemins vicinaux ordinaires. Il y aurait en effet de nombreux inconvénients à partager le service de la voirie vicinale entre deux personnels.

Quand le Conseil général confie la gestion du réseau départemental et vicinal au corps des Ponts et Chaussées, ce dernier corps assume cumulativement deux services distincts :

1^o Le service ordinaire des Ponts et Chaussées, c'est-à-dire la gestion des routes nationales et éventuellement aussi les autres services qui peuvent lui incomber en tant que services d'Etat ;

2^o Le service vicinal, c'est-à-dire la gestion des routes départementales lorsqu'il en existe dans le département et des chemins vicinaux.

Dans cette hypothèse, l'organisation du service vicinal se confond dans ses grandes lignes avec celle du service des Ponts et Chaussées.

Au contraire, lorsque le Conseil général décide que le service vicinal sera assuré par un personnel spécial d'agents voyers, l'organisation de ce service n'est alors soumise qu'à des dispositions législatives ou réglementaires fort incomplètes (2).

La loi du 21 mai 1836 ne renferme, en effet, que des indications fort sommaires sur l'organisation du service vicinal. Elle se borne, dans son article 11, à accorder au Préfet la faculté de nommer des agents voyers et de donner à ces agents le droit de constater les contraventions à la condition de prêter serment (3).

(1) Le Conseil général ne pourrait pas créer une troisième catégorie d'agents dont l'organisation, les attributions et la hiérarchie ne sont prévues par aucune loi (C. décret du 10 août 1875).

(2) Dès que le Conseil général a désigné le personnel de la voirie vicinale il n'a plus de pouvoirs à exercer, et s'il a donné la préférence aux agents voyers, c'est au Préfet seul qu'il appartient de nommer les agents.

(3) Aux termes de l'avis exprimé par le Conseil d'Etat dans sa séance du

Aucune disposition ne règle les conditions de recrutement des agents voyers.

En général, le recrutement des agents voyers s'opère à la base, c'est-à-dire pour les agents voyers cantonaux par la voie d'un examen auquel il est procédé dans chaque département, et dont les programmes varient suivant les départements.

Si le recrutement des agents voyers cantonaux est assuré par les dispositions qui précèdent, la plus grande latitude est laissée à l'Administration pour le choix des agents voyers d'arrondissement et des agents voyers en chef.

Toutefois, le ministre de l'Intérieur exerce un certain contrôle sur la nomination de ces agents supérieurs.

Il a estimé notamment (circulaires des 3 septembre 1879 et 14 novembre 1882) que les Préfets ne doivent user de leur pouvoir que sous son autorité. Ces circulaires ont prescrit, en conséquence, aux Préfets, de ne procéder à la nomination des agents voyers en chef qu'après en avoir référé au ministre de l'Intérieur et soumis leur choix à son approbation.

Pour les agents voyers d'arrondissement, ils doivent adresser au ministre une copie des arrêtés de nomination.

On voit ainsi que le Ministère de l'Intérieur exerce un certain droit de regard sur le personnel vicinal.

Pour le fonctionnement de ce service, il importe par contre, de ne pas commettre de confusion en assimilant le rôle du Ministère de l'Intérieur avec celui qu'exerce le Ministère des Travaux publics en matière de routes nationales.

Il ne doit pas être perdu de vue que les voies départementales et vicinales sont administrées par le Conseil général et le Préfet responsable du fonctionnement du service.

Le ministre des Travaux publics, au contraire, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses Ingénieurs, prépare, établit, et fait exécuter tous travaux de quelque nature qu'ils soient, sur les routes nationales ; il alloue, sur les crédits mis à sa disposition par le Parlement, les sommes nécessaires au paiement des dépenses ; il a la direction des travaux et par suite peut donner tous ordres utiles à ses ingénieurs avec lesquels il correspond directement.

Au contraire, le ministre de l'Intérieur n'a qu'un droit de contrôle

21 février 1893, ce serment est prêté devant le Tribunal civil d'arrondissement de la résidence de l'agent.

sur les chemins vicinaux qui sont administrés sous son autorité par le Préfet, c'est donc à celui-ci et non aux agents voyers qu'il adresse, le cas échéant, ses instructions.

Le rôle du ministre de l'Intérieur consiste à :

1^o Demander au Parlement l'ouverture des crédits nécessaires pour l'achèvement du réseau vicinal dans les conditions prévues par la loi du 12 mars 1880 ; à répartir ces crédits entre les départements et, par suite, à examiner et approuver s'il y a lieu les projets inscrits aux programmes dressés en exécution de l'Instruction spéciale du 25 juillet 1898 ;

2^o Demander au Parlement l'ouverture de crédits exceptionnels et extraordinaires pour la remise en état de chemins détruits ou détériorés par des cas de force majeure ;

3^o Examiner et approuver, s'il y a lieu, les crédits inscrits par les Conseils généraux au budget départemental pour les dépenses des chemins vicinaux ;

4^o Provoquer les décrets déclarant d'utilité publique tous les travaux nécessaires à l'ouverture, au redressement ou à l'élargissement des chemins vicinaux ;

5^o Eclairer et renseigner les Préfets sur toutes les difficultés soulevées par les questions se rattachant à la voirie vicinale.

SECTION 2. — Question de la fusion.

Cette dualité de services d'exécution et d'administrations supérieures soulève depuis bien longtemps de justes critiques, d'autant que la situation de fait est encore plus compliquée qu'elle n'apparaît à première vue, car il existe trois catégories d'organisation :

- a) Les services non fusionnés ;
- b) Les services à fusion mixte ;
- c) Les services à fusion totale.

Dans 41 départements les services routiers sont complètement distincts en ce qui concerne la voirie nationale d'une part, et la voirie départementale et vicinale d'autre part. Donc, dualité de personnels, avec à chaque échelon de la hiérarchie, coexistence de deux fonctionnaires analogues dans l'un et l'autre service.

Dans les autres départements, les Conseils généraux usant de la

faculté qui leur est conférée par l'article 46 précité de la loi du 10 août 1871 ont confié le service vicinal au Corps des Ponts et Chaussées.

Les services routiers sont alors dits fusionnés ; mais dans certains départements, la fusion est totale, c'est-à-dire que le service des Ponts et Chaussées assure seul, le service vicinal en plus du service ordinaire d'Etat, tandis que dans d'autres départements, la fusion n'est que partielle ; l'Ingénieur des Ponts et Chaussées est seul chargé de la direction des deux services, mais avec l'aide des agents de l'un et de l'autre de ceux-ci, autrement dit, il y a bien unité de direction technique par le haut, grâce à la seule présence de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées ; mais sous la direction de ce chef on retrouve, pour l'exécution, la dualité de services et on observe, dans ce cas, diverses variantes. Tantôt les agents de certains échelons des deux services se juxtaposent encore, tantôt, et c'est le cas le plus fréquent, les agents de l'un ou l'autre service assurent indistinctement les deux services dans leur ressort territorial.

On aperçoit tout de suite les inconvénients de cette organisation.

Double service routier qui se superpose, d'où effectif excessif et complications inutiles, cadres différents pour des services identiques, action dissemblable des services dans les départements non fusionnés.

SECTION 3. — Avantages de l'unification des services de voirie.

L'unification complète des services qui mettrait fin à ces inconvénients apparaît donc comme une mesure essentiellement désirable.

Elle permettrait d'abord de supprimer un des deux états-majors et d'en faire l'économie. Avec l'unité de direction il serait possible de concentrer l'activité du personnel sur telle partie de voie qui exige momentanément un effort exceptionnel, ce qui abrégèrait la durée des travaux et réduisait la dépense.

Au cours de ses tournées, chaque Ingénieur subdivisionnaire pourrait s'occuper de toutes les affaires de son ressort sans sortir des voies soumises à sa surveillance, alors que dans les services autonomes une partie du temps des agents est perdue en parcours inutiles sur les chaussées dont l'entretien incombe au service voisin. On pourrait donc dans un service unifié remanier la carte des subdivisions et en réduire le nombre.

Comme pour le personnel, on éviterait au matériel des trajets inu-

tiles, notamment dans l'exécution des cylindrages. En ce qui concerne l'achat des matériaux, on supprimerait la concurrence qui se produit parfois dans les services. On pourrait même dans beaucoup d'endroits envisager l'exploitation de carrières en régie, ce qui abaisserait le prix de revient des matériaux. Dans une même carrière, les bancs en exploitation donnent souvent des matériaux de qualités diverses permettant de faire du macadam de premier ou deuxième choix. L'unification permettrait l'emploi rationnel de ces matériaux d'après la nature des chaussées à réparer. L'achat du goudron pourrait aussi faire l'objet de marchés importants qui permettraient un abaissement de prix.

De très petites affaires nécessitent entre les services distincts des conférences souvent longues qui seraient évitées avec l'unification. Ainsi, par exemple, l'écoulement des eaux d'une catégorie de voies sur une autre serait assuré sans pourparlers et sans rivalité entre les services. Les plans d'alignement, projets d'embellissement, lotissements, projets d'adduction d'eau, etc... pourraient être étudiés d'un point de vue unique sans complications inutiles et sans modifications ultérieures onéreuses.

Si on a pu atténuer ces divers inconvénients dans les départements où les personnels ont été fusionnés, il n'en subsiste pas moins, là comme ailleurs, les conséquences fâcheuses de la dualité des Administrations centrales. Les circulaires, les règlements, la comptabilité, les cahiers des charges, les clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs, varient suivant que les services sont placés dans les attributions du Ministère des Travaux publics ou dans celles du Ministère de l'Intérieur. D'autre part, les textes qui régissent les différentes catégories de voies publiques sont très nombreux et parfois contradictoires. Chacune de ces catégories a pour ainsi dire son régime spécial en ce qui concerne le classement, l'ouverture, le redressement, l'élargissement, le nivellement, la domanialité, l'aliénabilité, le déclassement, la suppression, la réduction des droits de préemption, la prescription. Cette situation fort complexe s'est trouvée aggravée jusqu'au décret du 28 décembre 1926, du fait que la répression des infractions aux règles de police de la circulation ou de la conservation des voies relevait de juridictions différentes selon la catégorie de voies intéressées. Sur ce point, le décret du 28 décembre 1926 en élargissant la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire et en leur attribuant, sous réserve des questions préjudicielles d'ordre administratif, compétence exclusive pour la répression de toutes infractions aux lois et règlements concernant soit la police de la circulation, soit la police de la

conservation de toutes les voies publiques, a réalisé une unification et une simplification bienfaisantes.

Puisque les circonstances budgétaires actuelles commandent plus impérieusement que jamais toutes les simplifications et les économies possibles, on pourrait s'étonner que l'unification des services de voirie ne soit pas chose déjà réalisée.

La question n'est pas nouvelle, et depuis de longues années elle a déjà été soumise au Gouvernement et aux Chambres. Jusqu'ici elle est restée sans solution parce qu'il n'y a pas accord sur le sens de cette solution.

Si on admet généralement qu'un seul organisme est suffisant, le désaccord renaît sur le choix de cet organisme. Lequel des deux services doit disparaître pour venir s'intégrer dans l'autre, au profit de quelle Administration doit se faire l'unification, Travaux publics, ou Intérieur ?

Pour répondre à cette question, il suffit d'examiner objectivement le rôle et la nature des services.

Les partisans du service vicinal ont fait valoir que la tutelle des départements et des communes étant confiée au Ministère de l'Intérieur, on ne pourrait, sous prétexte d'unification de la voirie, lui enlever le contrôle financier pour le transférer aux Travaux publics.

Cet argument est sans valeur. Sans nous préoccuper de savoir si ce contrôle ne serait pas plus judicieusement exercé par le Ministère des Finances, il nous suffira de faire remarquer que les voiries départementales et communales ne forment qu'une partie des services départementaux et communaux et que parmi ceux-ci, il en est d'autres qui relèvent des Ministères de l'Agriculture, de l'Instruction publique, du Travail, etc... Il faudrait donc aussi les rattacher à l'Intérieur si l'objection ainsi faite avait quelque valeur pratique.

Les partisans de l'unification des services au profit du service vicinal se sont fondés également, comme autrefois la Chambre en 1898, sur cette idée que les agents voyers sont plus politiques, qu'ils travaillent à moins de frais que les ingénieurs, qu'ils font toute leur carrière dans le département et qu'ils en connaissent mieux, par conséquent, les besoins, les habitudes et les ressources.

Ces affirmations sont injustes tout au moins en ce qui concerne les frais de revient et avec les nécessités techniques de la construction et de l'entretien des chaussées, le choix d'ingénieurs de valeur technique indiscutée s'impose de plus en plus.

Plus récemment, un autre argument a été apporté au Sénat au cours

de la discussion du budget de 1922 par un Sénateur du Rhône : « Dans mon département, disait-il, qui est sans doute un grand département « par sa population, mais dont la superficie est modeste, le service des « Ponts et Chaussées entretient 217 kilomètres de voies nationales « (432 km. actuellement, compte tenu des 215 km. classés en appli- « cation de l'art. 146 de la loi du 16 avril 1930), alors que le service « vicinal en entretient plusieurs milliers ».

Cet argument ne vaudrait qu'appliqué à quelques départements occupés surtout par des agglomérations urbaines.

A la vérité, un seul service doit être chargé de toutes les routes, et ce ne peut être que celui des Ponts et Chaussées ; celui-ci est en effet mieux recruté, mieux sélectionné, mieux armé et solidement unifié.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue qu'en réalité les agents des Ponts et Chaussées dirigent la moitié des services vicinaux et que si l'on voulait s'en tenir au point de vue exprimé plus haut, il n'y aurait pas d'issue.

Le nouveau service des routes ne pourrait d'ailleurs pas être isolé, sans complications des autres services gérés par l'Administration des Ponts et Chaussées. On aperçoit par exemple que les chemins de fer d'intérêt local ne sont établis que rarement en déviation et qu'ils occupent l'accotement des voies publiques sur presque tout leur trajet. On n'ignore pas non plus que les réseaux de transport et de distribution d'énergie électrique qui se développent sans cesse suivent ou traversent fréquemment les routes et chemins. On connaît aussi l'importance que présente l'écoulement de l'eau des chaussées ainsi que les répercussions souvent fâcheuses pour ces dernières, du débordement des moindres fossés ou des cours d'eau les plus faibles, dont le régime est influencé par l'état d'entretien, le débouché des ouvrages, etc... Ainsi, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans de plus amples détails, on voit que le service routier se trouve constamment en rapport avec le contrôle des chemins de fer d'intérêt local, celui des distributions d'énergie électrique et le service hydraulique.

Dans ces conditions, on ne peut songer à isoler avantageusement la voirie dans un cadre spécial, dépendant de l'Intérieur. La dualité qui existe entre les voiries nationales et vicinales ne disparaîtrait que pour renaître entre un service routier et les autres. Au lieu de supprimer une cloison étanche, on la déplacerait simplement sans en faire disparaître les regrettables effets. La simplification serait nulle et l'économie purement illusoire puisqu'il faudrait toujours maintenir

un double personnel. Il ne peut donc être question d'attribuer la voirie unifiée à un Ministère sans lui adjoindre en même temps les services accessoires qui en forment pour ainsi dire le complément.

Un décret en date du 4 décembre 1933, rendu sur le rapport du ministre des Travaux publics, vient de rattacher le service de la voirie routière à la Direction générale des chemins de fer, l'étude des questions intéressant le rail et la route ne pouvant être disjointe.

On ne peut pas alors soutenir valablement que le Ministère de l'Intérieur serait dans son rôle en revendiquant tous les services techniques en vue desquels le Ministère des Travaux publics a été créé.

Ainsi, en écartant comme nous l'avons fait à dessein toute considération d'ordre politique pour n'envisager la question qu'au point de vue purement technique, c'est-à-dire uniquement dans l'intérêt général, on voit qu'il est nécessaire d'unifier complètement les services de voirie en les plaçant sous l'autorité du ministre des Travaux publics.

C'est là, malheureusement, une réforme qui sera difficile à réaliser en raison de l'opposition d'une fraction des Conseils généraux, et des arguments politiques qui lui seraient opposés. Il est, en effet, incontestable que la remise de la gestion des voies vicinales à des fonctionnaires de l'Etat serait interprétée comme un désaisissement des autorités locales et on ne manquerait pas de crier qu'un tel geste est réactionnaire et constitue une régression peu conforme à notre politique qui doit tendre vers la décentralisation.

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans des considérations d'ordre politique.

A la vérité il n'y a plus opposition entre la centralisation administrative de l'Etat et les variétés favorables de l'autonomie régionale : dans le moment présent, la direction d'un réseau de communications routières dépasse de beaucoup, quoi qu'on en puisse dire, chacune des régions, et les variétés locales de matériaux ou de besoins posent, à peu de chose près, des problèmes similaires, problèmes qui ne sont pas toujours résolus au mieux par les autorités locales, faute de compétence ou d'indépendance suffisante vis-à-vis des intéressés.

Au surplus, il ne doit pas être impossible de trouver une formule susceptible de donner satisfaction au désir des Conseils généraux et des Conseils municipaux, de contrôler l'usage qui sera fait des crédits votés pour le compte des collectivités qu'ils administrent.

Ce qu'il importe de réaliser avant tout, c'est l'unification de la

direction technique surtout ; on ne voit pas bien en quoi les prérogatives de ces assemblées seraient mises en péril si elles conservaient le droit de voter les ressources et d'en contrôler l'emploi, et si l'autorité centrale de qui dépendra le service de la voirie est le Ministère des Travaux publics au lieu d'être celui de l'Intérieur.

CHAPITRE III

L'Évolution des moyens de transports terrestres au XIX^e siècle et ses répercussions sur la circulation routière.

La complexité du régime juridique et administratif de la route s'explique par la variété des facteurs en jeu, et, parmi ces facteurs, la nature et le volume de la circulation présentent une importance primordiale. Or, à cet égard deux phénomènes importants se sont succédé à moins d'un demi-siècle d'intervalle, qui sont venus agir en des sens différents sur la circulation : l'apparition et le développement des chemins de fer d'intérêt général et local, puis, alors que le statut de la route avait été adapté aux circonstances résultant de ce phénomène, un autre est venu qui a bouleversé les données du problème : l'apparition de l'automobile et son développement rapide.

SECTION 1. — Circulation et crédits routiers de 1811 à l'apparition des chemins de fer.

On vient de voir que c'est pendant la période qui s'étend de 1811 à 1900 qu'a été élaboré le régime routier :

- décret de 1811 sur les routes nationales,
- loi de 1836 sur la vicinalité,
- lois de 1866 et 1868 sur le régime des routes départementales,
- lois de 1870 et 1884 sur l'organisation départementale, et notamment sur les pouvoirs des Conseils généraux et municipaux en matière de voirie,
- loi de 1880 sur le régime des subventions allouées par le ministre de l'Intérieur pour les travaux de voirie départementaux et communaux.

Le statut de la route a donc été adapté aux conditions de la circulation à cette époque.

De 1811 à 1850.

De 1811 à 1840 la circulation à grande distance empruntant à peu près exclusivement les routes nationales, on s'explique, sans parler des considérations d'ordre stratégique, que leur réseau fût le premier à être organisé et développé.

De 1801 à 1813, il est consacré aux constructions de nouvelles routes nationales 100 millions pour les chaussées et 25 pour les ponts.

De 1814 à 1830, le total des dépenses consacrées à ces mêmes routes atteint 313.480.000 francs soit une dépense moyenne annuelle de 18.435.000 francs (1).

Même à cette époque, on est loin du temps où Colbert semblait prodigue en prélevant chaque année environ un demi-million sur le Trésor royal au profit des Ponts et Chaussées (1683-1700).

Nous avons analysé plus haut les résultats obtenus grâce à ces crédits.

De 1831 à 1847 les dépenses totales affectées aux routes nationales s'élèvent à un peu plus de 630 millions, soit une dépense moyenne annuelle d'environ 37 millions pour un réseau dont la longueur ouverte passe de 18.900 kilomètres en 1830 à 34.800 kilomètres en 1848. La moyenne atteindra une quarantaine de millions dès 1850, date à laquelle les chemins de fer commencent seulement à se développer vraiment, (la première loi organique sur le régime des chemins de fer date de 1842 (loi du 11 juin) et c'est de 1852 à 1859 qu'intervient la fusion en six grandes compagnies de toutes les petites compagnies.

Quant à la circulation s'effectuant par les routes nationales pendant la période considérée, aucun chiffre ne peut être fourni, le premier recensement effectué datant seulement de 1851.

En ce qui concerne les chemins vicinaux dont le développement atteignait en 1840 environ 600.000 kilomètres, ils étaient, lorsqu'intervint la loi de 1836, dans un état déplorable. Fort peu de ces chemins étaient praticables aux voitures et le premier effet des classements opérés en vertu de la loi de 1836 sera de rendre à l'agriculture beau-

(1) C'est le chiffre admis par M. de Foville dans son traité.

M. l'Inspecteur général Le Gavrian, professeur à l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées évalue cette moyenne, sans d'ailleurs apporter de justification à 17.500.000 francs pour la période immédiatement antérieure à 1830.

coup de terrains à peine frayés tandis que tout l'effort des Administrations départementales et communales pourra se concentrer sur les lignes réellement utiles.

Il est donc à noter que pour le réseau des chemins vicinaux, ce ne sont pas les variations kilométriques mais l'importance des ressources qui y sont affectées, qui permettent de se rendre compte des progrès réalisés.

Le tableau qui suit indique l'importance de ces ressources :

Période	Prestations (millions)	Dépenses (millions)	Totaux (millions)
1837-1841.....	109,4	133,6	243
1842-1846.....	163,6	133,8	297,4
1847-1851.....	179	171,6	350,6

SECTION 2. — Les conséquences du développement du rail sur la circulation routière.

Avec le développement des chemins de fer, à partir de 1850, se manifeste le premier phénomène considérable de l'histoire des transports par terre.

Les courants de circulation vont se trouver déplacés, le réseau vicinal prenant une importance nouvelle en raison de son rôle d'affluent aux lignes ferrées, tandis que les routes nationales semblent perdre leur suprématie du fait de la concurrence de ces voies nouvelles.

Aussi, le législateur qui, dès l'avènement des chemins de fer avait porté son effort sur le réseau vicinal, va-t-il accentuer cet effort, ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-dessous des dépenses consacrées à ce réseau.

Périodes	Prestations (millions)	Dépenses (millions)	Totaux (millions)
1852-1856.....	188,7	200,1	388,8
1857-1861.....	218,4	219,5	437,9
1862-1866.....	251,6	289,2	540,8

Malgré leur importance, ces ressources que la loi de 1836 avaient permis d'affecter au réseau vicinal, se révélèrent insuffisantes et devant la nécessité de hâter l'achèvement des travaux de ce réseau dont les chemins constituaient le trait d'union nécessaire entre les stations de chemins de fer et leur clientèle, le législateur par la loi du

11 juillet 1868, alloua une subvention de 100 millions et créa, d'autre part, sous la garantie de l'Etat, la Caisse des chemins vicinaux, dotée d'un capital de 200 millions, et dont le fonctionnement a été exposé plus haut.

On est amené ainsi à constater que le développement du nouveau mode de transport par voie ferrée n'a pas eu pour conséquence le ralentissement des travaux routiers.

Contrairement à l'opinion qu'un raisonnement superficiel aurait pu faire naître, l'importance des routes considérées dans leur ensemble, ne subit pas d'atteinte sensible du fait de la création des voies ferrées. Mais il y a eu un déplacement dans les courants de trafic et à l'examen individuel il faut reconnaître que la circulation particulière de certaines routes a été atteinte et diminuée pendant que celle des autres progressait rapidement.

Les routes atteintes furent, on le devine, les routes parallèles aux chemins de fer ou à peu près ; les routes transversales, au contraire, y gagnèrent une fréquentation supérieure.

Encore ne faut-il pas exagérer cette diminution particulière du trafic des grands itinéraires.

Pour la période de 1850 à 1900, un coup d'œil sur les chiffres des comptages successifs opérés sur les routes nationales permet de se rendre compte de l'usage que faisait le roulage de nos grandes artères. Si aucun recensement général n'existe pour les chemins secondaires, on dispose, par contre, pour le réseau national, depuis 1851, date du premier recensement, des résultats des comptages effectués par les agents du service des Ponts et Chaussées (1).

(1) Pour ces comptages, l'unité adoptée a été le collier, c'est-à-dire l'animal de trait attelé à une voiture. Comme ces colliers sont loin d'être identiques (par exemple le collier d'une voiture de roulage ne saurait être assimilé à celui du tilbury), on a réparti les véhicules en plusieurs catégories, et la somme des colliers des catégories suivantes constitue ce qu'on appelle la circulation en colliers bruts.

- 1° Voitures de roulage et d'agriculture (chargées) ;
- 2° Voitures publiques pour voyageurs (chargées et vides) ;
- 3° Voitures particulières et voitures vides.

Le choix du collier brut comme unité ne s'explique que par le but du comptage qui, à cette époque était de fournir au service des Ponts et Chaussées des données nécessaires à l'entretien et à la dotation des routes. Faute d'être exactement renseignée sur l'importance de la circulation, l'Administration manquait d'un critérium indispensable pour la répartition des crédits d'entretien. La consommation des matériaux de même dureté était presque exactement

Années	Nombre moyen de colliers bruts par jour pour l'ensemble des routes nationales
1851	244
1857	246
1863	237
1869	240
1876	207
1882	220
1888	240
1894	242

Ce tableau présente, sans doute, des chiffres en tendance plutôt décroissante malgré l'augmentation des besoins de transport résultant des progrès de l'économie du pays et de ceux de la population ; mais il ne permet nullement d'affirmer que le trafic des routes nationales était anéanti par les voies ferrées et que le réseau de ces routes était condamné à périr.

Les statistiques kilométriques et financières viennent aussi apporter un démenti à cette opinion.

Période	Dépenses (moyenne annuelle)	Longueur de routes
1848-1860.....	34.041.000 fr.	35.900 km.
1871-1880.....	39.750.000 fr.	37.300 km.
1881-1890.....	42.400.000 fr.	37.300 km.
1890-1900.....	36.100.000 fr.	38.000 km.

Les chiffres qui précèdent démontrent suffisamment l'erreur et l'injustice du discrédit dont les routes nationales ont été victimes à partir de l'épanouissement des voies ferrées. Comme le disait à la séance du Sénat du 15 mars 1869 M. BEHIC, alors ministre des Travaux publics, dans un rapport sur une pétition du marquis de Tournes tendant au déclassement des routes nationales et à leur confusion avec les routes départementales, « si, depuis l'établissement des railways, « la fréquentation des voies terrestres s'est répartie d'une manière « différente au profit des routes perpendiculaires aux chemins de fer « et aux dépens des routes parallèles à ces mêmes chemins, cette

proportionnelle à cette circulation, on conçoit de quel intérêt il devait être de connaître ce dernier élément pour adapter avec justesse les ressources aux besoins effectifs, au lieu de procéder pour ainsi dire à tâtons et en vertu d'appréciations plus ou moins arbitraires.

« fréquentation est restée en somme sensiblement la même ». Il ajoutait encore : « Si la circulation des routes impériales n'a pas progressé autant que le trafic général, et si les chemins de fer ont absorbé la presque totalité d'un développement dont ils ont été en grande partie les auteurs, cette circulation, déplacée mais non réduite, est du moins restée stationnaire, et l'on ne saurait apercevoir dans cet état de choses les symptômes de décadence radicale dont arguent les partisans du déclassement. »

Cette persistance de la circulation sur les grandes routes en dépit des chemins de fer n'a rien qui doive surprendre, si l'on y regarde de près. De ce qu'un chemin de fer est le plus souvent une grande ligne destinée à joindre des centres importants par leur population, leur commerce, leur industrie, on déduit que si l'établissement d'une voie de cette nature est susceptible d'apporter une diminution dans le nombre des colliers fréquentant les routes parallèles à ces voies, c'est surtout les transports effectués par le roulage régulier et lointain qui seront frappés par la diminution. Quant aux voitures d'agriculture et de roulage local, le chemin de fer ne pouvait en diminuer le nombre, car ces voitures devaient toujours se rendre des champs à la ferme et réciproquement, aller chercher à des distances plus ou moins grandes, les amendements et les engrais, et se rendre aux marchés locaux.

SECTION 3. — L'apparition de l'automobile et la renaissance de la route, à partir de 1900, jusqu'à la guerre de 1914.

A partir de l'année 1900, la route, que l'apparition et le développement des transports ferroviaires semblaient, dans l'esprit de beaucoup, condamner à la décadence, connaît une nouvelle vogue d'abord avec la bicyclette, puis surtout avec l'automobile.

La France a eu et conserve encore une part capitale dans l'application des moteurs à explosion à la traction des véhicules. De là le merveilleux essor pris dans notre pays par l'industrie et la construction des voitures automobiles, et le développement corrélatif de l'utilisation de ce nouveau mode de circulation.

Peu répandue dans les débuts en raison de son prix élevé et réservée tout d'abord presque exclusivement à la clientèle riche pour des déplacements d'agrément, la voiture automobile n'a pas tardé, en raison des perfectionnements techniques qui y furent apportés et des avantages

corrélatifs qui en découlèrent au point de vue confort, rapidité et prix de revient, à toucher une clientèle plus étendue, puis à être appliquée au transport en commun des voyageurs et enfin utilisée pour les transports industriels des matières premières et des marchandises.

La locomotion mécanique vient donc se superposer à partir de 1900 à la traction animale qu'elle va supplanter comme l'indiquent les chiffres ci-dessous.

Années	Traction animale (colliers bruts)	Traction mécanique (colliers conventionnels)
1903	251	13
1913	241	192
1921	180	301

L'accroissement de la circulation automobile entre 1900 et 1914 se poursuit à une cadence assez forte ; les chiffres qui suivent permettent de voir le rythme de la production et de la circulation automobiles.

Années	Production automobile française	Nombre de voitures automobiles circulant en France
1901	2.000	5.386
1902	—	9.207
1903	—	12.984
1904	—	17.107
1905	14.000	21.523
1906	—	26.262
1907	20.000	31.286
1908	—	37.586
1909	36.000	44.769
1910	38.000	53.669
1911	40.000	64.209
1912	41.000	76.771
1913	45.000	90.959
1914		107.535

Pendant la même période 1900-1914, la moyenne des dépenses d'entretien, grosses réparations et améliorations des routes nationales oscillait entre 30 millions (1900-1903), 33 millions (1910) et 37 millions en 1913, pour une longueur de 38.000 kilomètres.

De leur côté, les départements et les communes consacraient pen-

dant le même temps une somme moyenne de 150 millions par an pour la gestion de leurs réseaux.

Bien que loin d'atteindre les chiffres d'aujourd'hui les dépenses routières traduisaient déjà l'usure importante occasionnée aux chaussées par le trafic automobile pourtant encore au début de son essor, et elles semblaient déjà trop lourdes pour pouvoir être laissées intégralement à la charge des départements et des communes pour les chemins relevant de leurs voiries.

Le Gouvernement d'alors envisagea le classement comme « routes de tourisme » des routes les plus fréquentées par l'automobile, en vue de mettre leur entretien à la charge de l'Etat avec quelques subventions des départements et des communes.

Le Parlement avait approuvé cette suggestion et pour permettre à l'Administration d'en étudier la réalisation pratique, la loi de finances du 27 février 1912 avait accordé au Ministère des Travaux publics un crédit d'études de 5.000 francs renouvelé aux budgets des exercices 1913 et 1914.

A la veille de la guerre, ces études avaient abouti à la rédaction d'un programme très complet comportant certaines modifications peu importantes dans la consistance du réseau des routes nationales et le classement de certaines voies départementales et communales comme routes de tourisme.

La guerre survint, qui ajourna la réalisation de ce programme, programme que l'on retrouvera élargi dans celui que déposa après la fin des hostilités, en 1921, M. LE TROCQUER.

TITRE TROISIÈME

Le problème routier après la guerre de 1914-1918 et les principales solutions envisagées.

CHAPITRE I

Les routes pendant la guerre.

Dans l'histoire de la guerre 1914-1918, les transports occuperont une place prépondérante ; en fait, ils ont été, après la vaillance des troupes, l'un des facteurs essentiels de la victoire.

On aurait pu croire, étant donné le développement de nos réseaux de chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local que l'importance de la route serait passée, tant au point de vue militaire que civil, au second plan.

C'est vraisemblablement ce qui a eu lieu chez nos adversaires : faute de carburants, d'huile et de caoutchouc, ils n'ont pas été à même de donner d'essor à l'emploi de l'automobile et l'histoire établira que notre supériorité à cet égard a été dans bien des batailles l'un des éléments de notre succès.

La défense de Verdun en est le premier et plus célèbre exemple.

La route n'a pas été seulement le prolongement du rail ; elle s'est juxtaposée à lui pour de longs transports auxquels elles ne paraissait pas destinée. Aussi n'y a-t-il pas en qu'une « Voie Sacrée » pendant la guerre ; la route d'Amiens à Bray-sur-Somme, Maricourt et les au-delà peut revendiquer ce même titre pour les services qu'elle a rendus pendant la bataille de la Somme en 1916.

Ni les opérations de Champagne en 1915 et 1916, ni l'offensive de

l'Aisne en 1917, ni la bataille des Flandres, ni la reprise des forts de Verdun, ni l'affaire du Moulin de Laffaux et de la Malmaison n'eussent été possibles si les camions automobiles n'avaient pas assuré le ravitaillement en vivres, munitions, matériel de toutes sortes à travers la zone dévastée par l'ennemi pendant la période forcément longue de reconstruction des voies ferrées.

Il n'est pas exagéré d'écrire que le service automobile et le service des routes ont accompli de véritables tours de force.

La résistance des chaussées empierrées, même dépourvues de fondation, a dépassé de beaucoup celle que leur attribuaient les techniciens et personne n'aurait cru pratiquement réalisable l'entretien ou pour mieux dire la réfection continue d'une chaussée sous une circulation ininterrompue de camions, de voitures de tourisme, de camions hippomobiles et de défilés de troupes à pied.

Nous n'avons pas à entrer ici dans l'exposé détaillé du fonctionnement du service des routes pendant les hostilités.

Il nous suffira de dire que pendant la guerre le service des routes militaires a construit de toutes pièces 900 kilomètres de chemins, en a transformé plus de 9.000 de simple à double voie charretière et a mis en œuvre plus de 27 millions de tonnes de matériaux d'empierrement.

Ces chiffres donnent une idée de l'effort exigé des cantonniers militaires, dont nombre ont payé de leur vie ou de leur santé leur obscure fidélité au poste.

« Il faut à tout prix que la route tienne, qu'on fasse le nécessaire », disait le Maréchal Joffre, le 4 mars 1916, parlant de la situation à Verdun ; le nécessaire a été fait. La route a tenu à Verdun et ailleurs et si elle n'avait pas tenu, le soldat, malgré son héroïsme, n'aurait pas pu tenir.

Le service des routes militaires peut donc être inscrit au nombre de ceux qui ont bien servi le pays, et il a eu d'autant plus de mérite à faire face à la tâche énorme qui lui incombait que son existence et son organisation ne dataient que du début des hostilités.

Si en effet le service automobile n'existait qu'à l'état embryonnaire, le service des routes militaires n'existait pas du tout.

Le règlement sur les services de l'arrière indiquait seulement que l'entretien des voies de communication ressortissait du génie des étapes, mais ce service ne disposait d'aucun moyen d'action spécial ni en personnel, ni en matériel.

Dès les premiers jours de la mobilisation, le principe fut posé de la création d'un service routier aux armées, qui prit en 1917, par arrêté

interministériel du 13 février réglementant sa composition, le nom de Service des Routes militaires.

Ce service fut rattaché par décret du 9 mai 1917 au Ministère des Travaux publics et des transports (S. S. E. des transports) chargé par délégation des attributions conférées à l'autorité militaire, de tout ce qui concerne les services des transports militaires.

Ce rattachement fut confirmé par le décret du 15 septembre 1917.

Nous n'exposerons pas ici l'organisation et le fonctionnement de ce service, et nous nous bornerons à rappeler simplement les enseignements qu'on peut tirer de la guerre au point de vue routier et qui sont uniquement d'ordre technique. Ils peuvent se résumer aux considérations suivantes :

Il y a lieu tout d'abord de constater qu'à de rares exceptions près, sur tout le théâtre des opérations militaires, le réseau des routes nationales et celui des chemins vicinaux se sont trouvés assez denses pour suffire aux besoins d'une circulation dont on ne pouvait prévoir l'intensité.

La guerre a également mis en évidence le merveilleux état dans lequel se trouvaient, dans l'ensemble, ces réseaux de routes, puisqu'ils ont pu supporter tout le poids de la circulation des premiers mois de guerre, sans le moindre entretien jusqu'à l'organisation du service des routes.

Il n'en est pas moins vrai qu'il a fallu improviser, organiser en hâte, inventer des méthodes, créer de toute pièce. Les résultats obtenus n'en furent pas moins magnifiques. Pendant le mois d'août 1914, 18.000 tonnes de matériel environ furent transportées par moyens automobiles ; or, pendant l'un des derniers mois de 1918 les moyens automobiles assurèrent le transport de plusieurs unités de chars et d'artillerie, de 900.000 tonnes de matériel et de 1.200.000 hommes.

Demain, l'effort demandé serait plus grave encore. Pour ravitailler les armées de l'avant en munitions, en vivres, en hommes, en matériel de toutes sortes, pour assurer les transports d'un point à un autre du front de bataille, pour ramener vers l'arrière le personnel et le matériel évacués, il serait fait appel aussi bien à la route qu'au rail. En outre, la motorisation du matériel commande l'emploi de la route et implique un réseau très dense et résistant. La route est donc appelée à jouer un rôle davantage prépondérant.

CHAPITRE II

Le réseau routier après les hostilités.

Lorsque les hostilités cessèrent, on put mesurer l'étendue des ravages causés aux routes.

Dans la zone des armées toutes les voies étaient à reconstruire complètement.

Dans l'intérieur, notre réseau routier présentait un état déplorable par suite de l'absence d'entretien pendant quatre années, faute de personnel, de matériel et de crédits.

Le premier soin de l'Administration fut de procéder à la réfection des routes et chemins de toutes catégories dans les dix départements des régions libérées et les neuf départements de la zone des armées.

Cette tâche qui fut confiée au Ministère des Travaux publics est maintenant presque complètement achevée (1). Elle aura comporté la réfection de 63.000 kilomètres de routes et chemins de toute nature et la reconstruction de 2.091 ponts de plus de 3 mètres d'ouverture représentant ensemble une longueur d'environ 30 kilomètres d'ouvrages d'art. Elle aura entraîné l'emploi de 1 million de mètres cubes de matériaux d'empierrement et une dépense de 1.813 millions, grâce à laquelle il aura été possible de remettre aux départements et communes les réseaux dont ils ont la gestion, après réparation des dommages causés directement ou indirectement par la guerre.

En ce qui concerne les routes situées en dehors de la zone dévastée, elles étaient tombées dans un état de délabrement complet. Pendant les années qui suivirent immédiatement la fin des hostilités, la réfection des chaussées se fit à une allure très lente tant à cause du manque de crédits que de la priorité accordée à la reconstitution des régions libérées.

(1) Nous disons presque achevée et non totalement achevée. Le projet de budget pour 1924 prévoit encore 14 millions pour ces travaux.

Devant l'impossibilité de remettre en état à bref délai la totalité du réseau routier national, l'Administration des Travaux publics fut conduite à donner un ordre de priorité à un certain nombre de routes dénommées « grands itinéraires ».

Cette méthode que justifiaient les événements et la pénurie des crédits était fort correcte, mais la qualification donnée prêta à confusion.

D'aucuns s'imaginèrent qu'il s'agissait là de routes d'une catégorie nouvelle, et la confusion était d'autant plus facile à commettre et excusable que, comme nous le verrons ultérieurement, de nombreuses propositions de lois étaient déposées qui comportaient l'établissement d'un réseau de « grandes routes » ou de « routes à grand trafic », expressions similaires.

En fait, il n'y eut jamais dans le réseau des routes nationales une catégorie spéciale dénommée « grands itinéraires » ou « routes à grand trafic » aux caractéristiques différentes de celles des autres routes nationales.

Mais, pour poursuivre avec méthode l'exécution du programme de réfection des chaussées des routes nationales, des listes de grands itinéraires destinés à être restaurés les premiers furent dressées par le Conseil général des Ponts et Chaussées (1).

L'inscription d'une route sur ces listes, appelée improprement classement, ce qui provoqua la confusion signalée, impliquait seulement une priorité non pour l'entretien proprement dit — puisqu'il faut avant tout entretenir convenablement les sections déjà remises en état les années précédentes, qu'elles fassent ou non partie des grands itinéraires — mais pour la remise en état.

Lorsque cette remise en état fut presque achevée, l'établissement d'un ordre de préférence entre les routes restant à réfectionner ne s'imposait plus, et l'Administration des Travaux publics renonça à cette méthode et abandonna l'idée de dresser de nouvelles listes de priorité.

Les départements et les communes, de leur côté, firent des efforts considérables au lendemain de la guerre pour remettre en état leurs réseaux que pendant les années des hostilités, ils avaient dû négliger, comme l'Etat négligeait le sien, faute de main-d'œuvre et de ressources. Ils émirent pour cela des emprunts très importants à 30 ans pour

(1) Circulaire du Ministère des Travaux publics en date des 3 septembre 1924 et 6 mars 1928.

effectuer des travaux dont la durée de résistance évaluée à 5 ans était très inférieure à la durée d'amortissement. Ils ont dû ainsi, par la force des choses, engager l'avenir. Ils ont subi de plus, sans contrepartie, soit pour ces emprunts, soit pour le prix des matériaux et des travaux, la perte inhérente à la dévalorisation du franc.

Il n'est pas douteux non plus que les départements et les communes qui n'ont pas été dans la zone des opérations militaires ont subi néanmoins, dans leurs patrimoines privés, soit du fait des opérations militaires (mobilisation du personnel dirigeant et ouvrier, réquisition du matériel, transports pour les besoins de l'armée, impossibilité de trouver des matériaux), soit du fait du déséquilibre financier et économique qui a suivi la guerre, de graves dommages indirects qui sont venus aggraver le problème financier que posait le développement de la circulation automobile qui n'a cessé de s'amplifier depuis la fin de la guerre.

CHAPITRE III

Le développement de la circulation automobile et ses conséquences : le problème routier,

SECTION 1. — Circulation et production automobiles.

En 1914, 2 millions de voitures automobiles seulement circulaient dans le monde entier, dont 107.000 sur les routes de France.

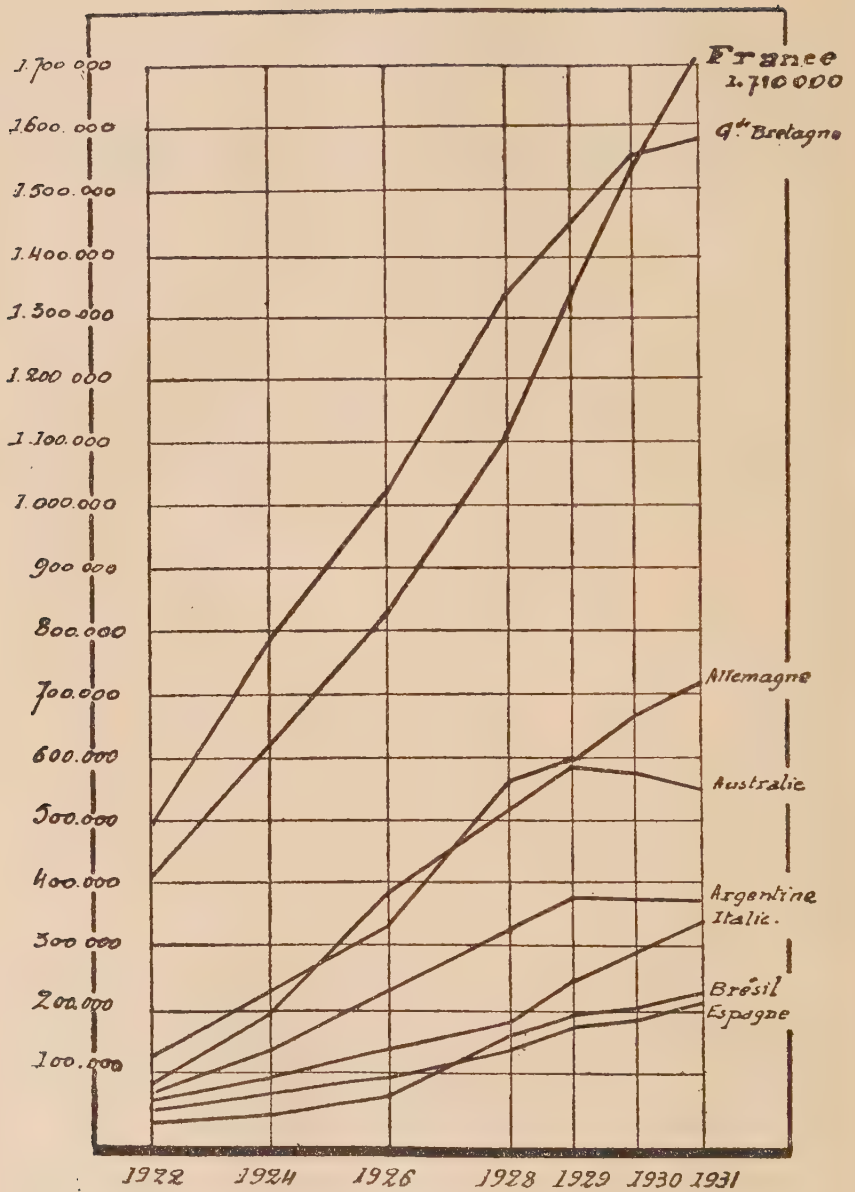
Il en circulait 26 millions en 1932, la France venant au 2^e rang avec plus de 1.700.000 voitures ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Etats-Unis	25.811.103	soit 1 auto par	4,7	habitants
France	1.718.000	—	24	—
Grande-Bretagne	1.578.380	—	29	—
Canada	1.206.836	—	8,6	—
Allemagne	684.015	—	92	—
Australie	525.846	—	12	—
Argentine	331.023	—	31	—
Italie.....	294.243	—	142	—
Belgique	176.550	—	50	—
Espagne	175.330	—	120	—
Brésil	160.000	—	201	—
Danemark	122.500	—	31	—
Tchécoslovaquie	91.600	—	183	—
Suisse	84.332	—	49	—

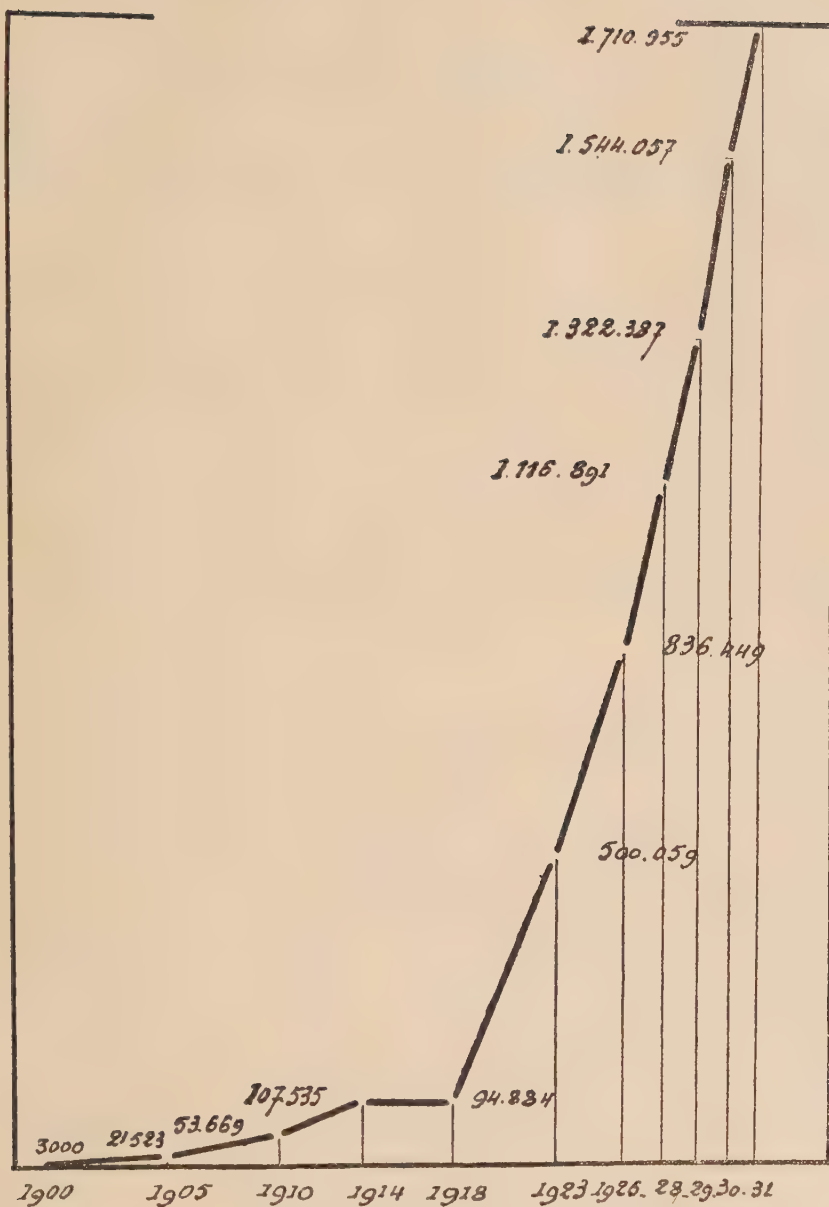
Les deux graphiques suivants montrent, le premier la rapidité de la progression dans les principaux pays, depuis 1922, du chiffre des voitures mises en circulation, le deuxième indique, pour la France seule, le rythme de cette progression depuis 1900, et son caractère particulièrement accéléré depuis la fin des hostilités (1).

(1) On remarquera que la circulation est exprimée, tant pour les pays étrangers que pour la France, en unité, représentant un véhicule automobile.

Si on se reporte au contraire aux statistiques d'avant-guerre, ou plus exactement antérieures à 1922, on constatera que la circulation était alors exprimée en colliers (Cf. *supra*, note de la p. 57). Mais le Congrès international de la Route qui s'est tenu à Milan en septembre 1926, puis celui qui s'est réuni à



GRAPHIQUE 1. — Développement de la circulation automobile dans les principaux pays du monde après la guerre de 1914.



GRAPHIQUE 2. — Circulation automobile en France de 1920 à 1931.

La lecture du 2^e graphique permet de constater la **progression continue** des voitures mises en circulation en France, depuis 1900 jusqu'en 1914.

Le fléchissement qui survient à cette date et qui dure jusqu'en 1920 s'explique aisément. Il est dû d'abord aux troubles profonds causés par la guerre qui obligeait à réserver toute la production pour les besoins des armées et à imposer de dures restrictions dans la distribution de carburants aux véhicules qui avaient échappé aux réquisitions.

Après la cessation des hostilités, la hausse considérable des prix de la construction et des carburants a eu également une part importante dans la diminution du nombre des voitures mises en circulation. Mais dès 1920, quand les conditions sont devenues un peu moins défavorables, l'essor reprend et l'écart entre les chiffres respectifs de 1919 (93.338 voitures en circulation) et de 1920 (153.671), soit en plus en 1920, 60.333 voitures à voyageurs, prouve éloquemment la faveur que rencontre dans le public ce mode de locomotion.

A partir de 1920, la courbe de progression s'élève presque verticalement pour atteindre à la fin de 1931 le chiffre énorme de 1.710.955 véhicules (1).

Paris en juin 1927 ont consacré de nouvelles méthodes uniformes à adopter par les divers pays.

La modification essentielle est l'abandon de la notion de « collier » ou « collier réduit » servant d'unité de mesure, car il a été reconnu illusoire de chercher à établir au moyen de coefficients une équivalence entre les véhicules automobiles et les voitures à traction animale (on admettait au point de vue usure de la route, que le collier-kilomètre correspondant à la circulation d'un cheval attelé, devait être multiplié par 5 lorsqu'il s'agissait d'un véhicule automobile, c'est-à-dire qu'une automobile correspondait à 5 colliers).

Il faut donc renoncer à toute comparaison exacte entre les résultats des recensements du passé et ceux postérieurs à 1922. Cet inconvénient ne présente pas l'importance qu'on pourrait être tenté d'y attacher. Les recensements effectués immédiatement après la guerre ont été, en effet, exécutés dans de mauvaises conditions, au moment où la vie économique du pays et les courants de transports étaient conditionnés par la carence des chemins de fer, par le déplorable état de certaines routes et par la dévastation des départements envahis. Le dernier recensement normal remonte à 1913, c'est-à-dire à une époque où les conditions de circulation étaient totalement différentes de celles d'aujourd'hui ; des enseignements utiles ne pourraient guère être tirés de la comparaison des statistiques, fussent-elles dressées sur la même base.

(1) Le chiffre pour 1933 atteint 1.881.835, soit, malgré la crise économique, une augmentation, par rapport au recensement de 1932 (1.712.850 véhicules), de 168.985 voitures automobiles.

Sur ce chiffre, 1.273.000 représentent des voitures de tourisme, taxis, autocars, autobus et cyclecars et 437.867 représentent des camions, des véhicules à gazogène et des tracteurs.

A ces chiffres considérables, correspondent les chiffres non moins considérables de la production automobile.

Là encore, la France vient à un rang privilégié, le 3^e avec pour l'année 1931 une production de 201.000 voitures après les :

Etats-Unis	2.472.000 voitures
Angleterre	228.600 —

A la suite de la France viennent :

L'Allemagne avec	75.000	—
L'Italie	30.000	—
Russie.....	23.400	—
Tchécoslovaquie	17.850	—
Autriche	4.200	—
Belgique	3.500	—
Suède	2.400	—
Suisse	1.070	—
Espagne	500	—
Pologne	200	—
Hongrie	200	—

Nous avons indiqué un peu plus haut (p. 60) les chiffres de la production automobile dans notre pays avant la guerre, qui de 2.000 en 1900 passa à 45.000 en 1914.

Voici le rythme de la production depuis la fin des hostilités.

1919	18.000 voitures
1920	40.000 —
1921	55.000 —
1922	75.000 —
1923	110.000 —
1924	245.000 dont 48.000 exportées
1925	177.000 — 61.472 —
1926	192.000 — 59.770 —
1927	191.300 — 52.053 —
1928	223.600 — 50.128 —
1929	253.800 — 57.200 —
1930	230.700 — 38.033 —
1931	201.000 — 30.000 —

Nous compléterons ce tableau par trois remarques :

1^o Le chiffre maximum des voitures exportées a été atteint en 1925 époque de la baisse du franc. Depuis cette date, l'exportation française est en régression constante. Ce phénomène est dû à la fiscalité excessive qui frappe l'industrie automobile.

2^o La valeur de la production automobile française en 1931 représente 6 milliards de francs, venant après celle du blé (12 milliards 1/2), du vin (9) et avant celle du matériel électrique (4 milliards).

3^o 80 % de la production sont des voitures de tourisme et 20 % sont des véhicules industriels.

Les indications qui précèdent sur la circulation et la production automobiles françaises devaient être rappelées ici, car elles expliquent l'importance légitime qui s'attache en France à la solution du problème routier.

En quoi consiste ce problème ?

Ce problème se présente sous deux aspects essentiels solidaires l'un de l'autre : l'aspect technique, l'aspect financier.

Les routes n'ayant pas été établies en vue de desservir une telle circulation, mais conçues pour le roulement de véhicules à marche lente, sont soumises à un effort qui entraîne une ruine rapide du revêtement et même des fondations de la chaussée.

Il faut donc établir des fondations et des revêtements adaptés à la fatigue qu'ils auraient à supporter, du fait du nombre des véhicules, de leurs poids et de leur vitesse.

Mais un tel établissement dont la réalisation appelle un plan d'ensemble conçu de large et ample manière, ne peut naturellement être entrepris et poursuivi qu'avec des ressources suffisantes.

Les budgets de la route qui depuis 1840 sommeillaient sur le mol oreiller de l'usure lente et normale et de la dépense constante se sont révélés insuffisants.

Etant donné l'ampleur que prend la circulation automobile, on ne peut songer à se contenter d'aménagements partiels poursuivis selon la politique « des petits paquets » si malheureusement ancrée dans nos traditions.

Il faut chiffrer le problème dans son ensemble et le résoudre également dans son ensemble.

Mais on se heurte alors à la classification administrative complexe de nos routes. Il faut donc renoncer à cette classification désuète pour ne plus voir en elles qu'un réseau unique, et reviser en conséquence les

diverses catégories de routes de manière à répartir les charges entre l'Etat et les collectivités, en tenant compte des conditions nouvelles de la circulation pour présenter le problème routier.

**SECTION 2. — L'aspect technique du problème routier :
Les revêtements modernes.**

Les véhicules à propulsion mécanique, qui constituent l'immense majorité de ceux qui circulent sur nos routes usent la chaussée tout autrement que les voitures à traction animale. Ces dernières dont la vitesse est généralement réduite, exercent surtout des efforts verticaux produisant des effets d'écrasement.

Les premiers, au contraire, prenant appui sur le sol, développent au point de contact des roues avec la chaussée des actions tangentielles qui sont susceptibles d'acquérir des valeurs considérables.

Or, les efforts ainsi développés à la jante, dès qu'ils s'exercent sur les points faibles d'une chaussée, la disloquent, dispersent d'abord les particules les plus fines, puis les éléments les plus gros sont attaqués à leur tour : les trous et flaches s'agrandissent et se creusent ; les « nids de poule » apparaissent qui, en s'étendant, finissent par compromettre l'existence de la chaussée.

Le remède contre ce processus de destruction consiste à assurer la cohésion des molécules composant la chaussée soit par une protection de la surface, soit par une agglomération en masse, ou encore à constituer la chaussée avec des éléments offrant individuellement une résistance intrinsèque suffisante (pavage).

Les divers procédés de protection dont l'ingénieur dispose sont aujourd'hui très nombreux, et il appartient à ce dernier d'exercer un choix judicieux et adapté à la route suivant les diverses conditions de la circulation, du terrain et du climat.

Alors que, avant les hostilités, et exception faite des voies urbaines, l'on n'employait guère que l'empierrement lié à l'eau et le pavage, depuis 1919 les revêtements se sont multipliés et, l'on ne peut que donner une énumération des principaux procédés appliqués en France, avec l'indication sommaire des conditions qui déterminent leur choix.

L'EMPIERREMENT ORDINAIRE.

C'est le macadam constitué par des petites pierres ayant des dimensions de 3 à 7 centimètres répandues sur le sol de fondation en couche

de 10 à 12 centimètres d'épaisseur — serrées entre elles au rouleau à vapeur — et agrégées sommairement avec du sable et de l'eau.

Ce type de revêtement, le plus répandu, est d'un prix très variable, suivant la nature des matériaux employés — et l'éloignement des carrières qui les fournissent.

Sa résistance, sous une circulation donnée, est fonction de la qualité des pierres.

Les calcaires tendres donnent de mauvaises chaussées. Les calcaires durs et semi-durs se lient assez bien entre eux mais résistent médiocrement à un trafic un peu lourd ; ils produisent beaucoup de boue et de poussières.

Les matériaux très siliceux (silex, certains quartzites) sont durs mais brisants.

Les matériaux granitiques et gneissiques offrent des qualités très variables suivant la composition du granit et la grosseur des grains.

Les matériaux porphyriques, granits porphyroïdes-trapps, granulites, les diorites, les basaltes, donnent en général de bons matériaux d'empierrement.

L'empierrement ordinaire à l'eau n'est plus de mise sur les routes à grande fréquentation automobile, car les voitures à moteur les désagrègent très rapidement par la dispersion des éléments.

EMPIERREMENTS AMÉLIORÉS EN SURFACE.

On améliore la tenue des empierrements soumis à l'action destructrice des autos grâce à des traitements de surface, tels que le goudronnage, le bitumage (sparamex ou similaires), l'emploi d'émulsion (bitumes, pétroles ou road asphalte, lessives résiduelles, etc.) de sels déliquescents (chlorure de calcium, eau de mer, etc.).

Ces procédés qui visent à protéger la superficie du macadam, et à empêcher les menus éléments existant entre les pierrailles et qui les maintiennent, d'être déplacés et projetés au loin, sont très recommandables, lorsqu'il s'agit de routes à circulation automobile rapide et légère. On peut, grâce au goudronnage superficiel répété chaque année, ou à un bitumage bien compris et répété en tant que de besoin, doubler ou tripler la durée d'un empierrement placé dans ces conditions de circulation. L'on peut même concevoir que, si la chaussée est solidement construite et résiste à l'écrasement dû aux charges, elle pourra avoir une durée pratiquement indéfinie moyennant le seul renouvellement de l'enduit de surface qui la protège.

EMPIERREMENTS AMÉLIORÉS DANS LA MASSE.

Lorsque la fatigue subie par la route excède les limites de résistance d'un simple traitement superficiel, on recourt à l'agglomération de la masse.

On emploie, à cet effet, soit des agglomérants *hydrocarbonés* (goudron et brais de houille), brais de pétrole, bitumes, etc...) soit des *agglomérants hydrauliques* (chaux, ciments, etc..). L'on essaie depuis quelque temps pour améliorer les pierres calcaires tendres l'emploi du *silicate de soude*.

L'usage des agglomérants a donné naissance à toute une série de procédés dont voici l'énumération et la description sommaire.

TARMACADAM, TARMAC, PITCHMACADAM, etc...

Les pierres, séchées ou chauffées, sont mélangées à chaud avec du goudron ou avec du brai fondu. La mixture est employée froide si l'on se sert de goudron, chaude si l'on utilise le brai. Elle est placée sur la route à recharger, comprimée au cylindre, saupoudrée de menus matériaux goudronnés, la surface est cellée, enfin, par un badigeonnage superficiel au goudron.

REVÊTEMENTS BITUMEUX.

Ces revêtements se divisent en deux classes, suivant que les éléments qui prédominent sont des pierres de dimensions notables (3 à 6 cm.) ou au contraire de petites criblures (5 à 15 mm.) additionnées de sable.

Dans le 1^{er} cas, on a les *bétons bitumeux*, dans le second cas, les *mortiers bitumeux*.

Le liant est le bitume naturel ou le brai de pétrole (appelé parfois aussi bitume).

Les matériaux (pierre et sables) très minutieusement dosés quant à leurs dimensions granulométriques, sont chauffés dans des machines rotatives, puis mélangés, en proportion exactement définie, avec le bitume préalablement fondu. La mixture est toujours employée chaude, étalée avec soin sur une bonne fondation, et à l'épaisseur de 5 à 6 centimètres ; elle est comprimée au rouleau, puis livrée au refroidissement qui provoque le durcissement du revêtement.

Les revêtements de ce genre sont actuellement assez développés en

France ; ils sont connus sous divers noms (Monolastic, Bitulithe, Trinidad, etc...) suivant les firmes qui les mettent en œuvre.

On commence, à la suite d'expériences qui ont eu leur origine en France, il y a une douzaine d'années, et à l'instar d'applications plus récentes faites en Angleterre, à substituer partiellement aux bitumes (matière d'importation), des *mastics d'asphalte* fabriqués avec des produits des carrières d'asphalte indigènes.

Les revêtements ainsi constitués seraient donc plus proprement appelés : *asphaltiques*. On les applique depuis quelque temps avec succès sur d'anciens pavages en pierre, et on améliore ainsi beaucoup les conditions du roulage dans les villes et villages où existent de vieilles chaussées pavées.

Les revêtements bitumeux coûtent, actuellement, environ 50 francs le mètre carré. Les revêtements en mastic environ 55 francs. Les uns et les autres exigent en outre, une préparation très soignée du sol destiné à les recevoir (macadam préexistant ou fondation en béton hydraulique, bordures, etc...)

Quant aux chaussées en poudre d'asphalte comprimée, comme celles qu'on exécute dans certaines rues de Paris, elles utilisent les matériaux des carrières françaises d'asphalte, mais ce sont des revêtements luxueux et coûteux, très indiqués pour les grandes villes, mais non pour les artères extérieures d'autant que leur confection et leur entretien exige la proximité d'une usine fixe où l'on prépare et chauffe la poudre d'asphalte.

REVÊTEMENTS HYDRAULIQUES.

Ces revêtements se divisent eux aussi en deux classes : les *bétons de ciment* et les empierrements *agregés avec le liant* (chaux ou ciment).

Les *chaussées en béton de ciment* sont formées d'un agrégat de menues pierres, brassées avec du sable, du ciment et de l'eau, suivant un dosage très soigneusement établi, répandu mou sur la chaussée à recharger, et légèrement comprimé, soit à l'aide d'un rouleau, soit par le moyen d'un damage ou battage. Ce damage peut être fait à la main ou opéré mécaniquement (pilette à air comprimé, appareil vibror, etc..).

On donne à la croûte de béton une épaisseur de 10 à 15 centimètres. Certains spécialistes recommandent de ménager à intervalles réguliers des joints ayant quelques millimètres de largeur afin de permettre au béton de se dilater ou de se contracter sans se fissurer ; d'autres pré-

conisent, au contraire, la confection d'un dallage sans discontinuité, ne redoutant point la formation de légères fissures. A cet égard, la technique n'est point encore fixée, et des expériences se poursuivent dans tous les pays qui s'intéressent à la question.

Le ciment que l'on emploie est ordinairement le ciment Portland de bonne qualité ; certaines firmes utilisent certains ciments spéciaux à haute résistance.

Dans les *empierrements simplement agrégés*, on ne mélange pas à l'avance les éléments du béton. On place les pierres à macadam sur la chaussée comme pour un rechargement ordinaire et on les comprime au rouleau, mais sans eau. On répand alors dans les interstices un mélange, fait à sec, de sable et du liant adopté (chaux ou ciment) ; puis l'on arrose et l'on comprime. Le mortier qui se forme dans la masse de la chaussée enchâsse les pierres et reflue à la surface.

Ce procédé coûte sensiblement moins cher que le précédent ; il donne, par contre, des revêtements moins homogènes et par conséquent d'une résistance moins assurée. On recommande souvent d'en protéger la surface par un badigeonnage superficiel au bitume ou au goudron.

L'usage des revêtements bitumeux et des revêtements bétonnés est indiqué lorsqu'on a affaire à une circulation très intense de véhicules automobiles de toute nature, légers et lourds, voyageurs et marchandises. A noter que les chaussées en béton sont encore, en France, dans la période des expérimentations et que des conclusions définitives sur leur valeur, leur résistance et leur prix de revient ne sauraient être formulées avant que cette période ait pris fin.

Le *silicate de soude* (ou verre soluble) proposé assez récemment pour l'agglomération des macadams *calcaires* s'emploie à l'état de solution à 35 % B. On fait sur place une sorte de béton avec les pierres (cassées aux dimensions maximum de 4 cm.) le sable (calcaire également) et le silicate à raison de 40 litres de ce dernier pour 1 mètre cube de pierres et 350 litres de sable.

Quelquefois on se contente de cylindrer les pierres et d'ajouter un coulis formé de silicate de soude et de sable calcaire (méthode de pénétration).

Des résultats très intéressants ont été obtenus par ce procédé dans divers départements et notamment dans le département du Doubs où l'on évalue que la chaussée silicatée coûte un peu moins de deux fois le prix d'une chaussée ordinaire constituée avec les mêmes matériaux et qu'elle dure 3 et 4 fois plus longtemps.

Les Pavages. — Enfin, parmi les revêtements de chaussées, l'on doit mentionner les pavages de diverses sortes, pavés de pierre, de bois, d'asphalte, de béton, briques, etc.

Pavés de pierre. — Les pavés dits « d'échantillon » dont la forme doit se rapprocher autant que possible de celle d'un parallépipède rectangle, constitués avec une roche dure, compacte, homogène et résistante, donnent la meilleure des solutions pour le revêtement de chaussées très fatiguées. Ce genre de pavages, quand il est bien fait et bien entretenu, résiste, en effet, à tous les genres de circulation.

Mais la fabrication de ces pavés coûte cher, et l'exécution de semblables revêtements est très onéreuse. Le système doit donc être limité à des sections de routes exceptionnellement éprouvées (gros charrois, traversées des agglomérations importantes, abords des usines, des gares, quais, etc...)

Le pavage mosaïque demeure, en bien des circonstances, une solution plus modeste, mais cependant très intéressante dans le cas de routes à gros trafic moyennement lourd. Les pavés sont ici de petits cubes de 7 à 10 centimètres d'arête, que l'on pose sur une bonne fondation à la manière d'une mosaïque, c'est-à-dire de façon que les joints soient orientés en tous sens (une disposition en arcs de cercle réalise assez bien cette condition et est fréquemment employée).

Le pavage mosaïque revient à peu près à 60 % du prix d'un pavage en pavés d'échantillon.

Pavés de bois. — Revêtement purement urbain, sur lequel il n'y a pas lieu de s'étendre ici.

Pavés et carreaux d'asphalte. — Ces éléments obtenus par compression à chaud, dans des moules, de poudre asphaltique, ou encore de menues pierres agglomérées avec du bitume sont susceptibles de donner des chaussées unies participant des avantages des revêtements bitumineux et des dallages en asphalte comprimé, l'entretien étant facile puisque l'on peut disposer à l'avance de pavés de rechange. Pour réussir, il faut que la fabrication soit extrêmement soignée.

Pavés en béton. — On a proposé aussi divers types de dalles et de pavés en béton moulés (prismes rectangulaires, hexagonaux, etc...). L'expérience en cours de ces systèmes n'est pas encore suffisante pour qu'on puisse les classer définitivement dans la série des procédés normaux de revêtement.

Pavages en briques. On commence à fabriquer en France des briques vitrifiées d'argile ou de schistes qui donnent aux essais de Laboratoire (compression, choc, usure), des résultats comparables aux matériaux

de grès et même de certains granits. Des applications sur routes de ces pavages en briques sont actuellement en cours d'observation. On devrait accéder à des prix de revient ne dépassant pas 50 à 55 francs le mètre carré.

Il est à peine besoin d'ajouter que la technique de ces divers procédés est en constante évolution ; de très gros efforts sont faits pour améliorer les méthodes, réduire les prix de revient et donner en même temps aux usagers de la route le maximum de sécurité et de confort.

Dans ces dernières années, et plus particulièrement depuis dix-huit mois, l'on s'est tout spécialement appliqué à rendre les chaussées moins glissantes. A cet effet, il faut d'une part, réduire le bombement, ce qui entraîne malheureusement une réfection presque complète et partant fort coûteuse, et d'autre part, rendre la surface plus rugueuse. Des résultats très intéressants ont été obtenus par l'emploi généralisé de gravillon de gros échantillon, employé en grande quantité et cylindré. Une application récente de ce procédé dans une région où les agriculteurs se plaignaient particulièrement de l'état glissant de la chaussée, a bien réussi. Les intérêts des circulations automobile et hippomobile ne sont en cette matière, nullement opposés, mais concordants.

Une autre amélioration a été cherchée en vue d'éviter les inconvénients qu'entraîne la présence du goudron fraîchement épandu. L'abondance du gravillonnage a déjà permis de remédier à cet état de chose, mais l'incorporation de bitume au goudron a donné au produit la qualité de sécher beaucoup plus rapidement et de ne pas être projeté contre les carrosseries des voitures.

A la suite du dernier Congrès de la Route tenu à Washington en 1930, l'attention des Ingénieurs français a été particulièrement retenue par l'importance donnée aux Etats-Unis aux routes en béton de ciment, dont l'emploi se répand en France sur les sections à forte circulation.

La technique des bétons bitumineux est également en évolution, en vue de faciliter les conditions de mise en œuvre et d'éviter la formation d'une surface de roulement glissante, et des progrès appréciables ont été réalisés.

On peut donc affirmer que la technique routière nouvelle est en constante évolution vers la recherche du progrès.

L'Administration des Travaux publics a pensé qu'il serait utile, sans attendre de l'usage une réponse lointaine à la question : « quels sont les revêtements nouveaux les plus intéressants ? » de procéder à des

expériences rapides d'usure à outrance des principaux revêtements modernes.

Une piste d'essai a donc été aménagée à Vincennes laquelle a été constituée avec tous ces revêtements.

Des poids lourds tournent actuellement sur cette piste dont les défaillances sont soigneusement observées. Ainsi l'Administration espère pouvoir se faire rapidement une opinion basée sur l'expérience de la valeur relative des procédés nouveaux.

Mais il ne faut pas dissimuler que ces procédés coûtent excessivement cher. C'est le coût effectif de ces revêtements qu'il faut cependant avoir en vue lorsqu'on établit le budget d'entretien d'un réseau routier, car lorsqu'on veut comparer les chiffres budgétaires d'aujourd'hui avec ceux du siècle dernier, même en les affectant du coefficient de dévaluation de la monnaie, il ne faut pas oublier que non seulement la circulation routière s'est accrue, mais a complètement changé de caractère et obligé à recourir à ces revêtements modernes.

Le tableau ci-après donne l'ordre de grandeur des prix qui sont actuellement en usage.

	Le mètre superficiel
Empierrement ordinaire, cylindré à l'eau, 12-12 cm. d'épaisseur	6 à 14 fr.
Enduit superficiel au goudron	2 fr. 50
Enduit superficiel au bitume	3 à 4 fr.
Tapis semi-épais	5 à 6 fr.
Tarmacadam de 8 à 10 cm. d'épaisseur	20 à 25 fr.
Béton ou mortier bitumineux de 5 cm. d'épaisseur	40 à 50 fr.
Béton d'asphalte coulé de 5 cm. d'épaisseur	50 à 60 fr.
Béton de ciment	45 à 55 fr.
Pavage en pierre : a) en pavés d'échantillon	110 à 130 fr.
b) en pavés mosaïque	70 à 80 fr.
Pavage en briques	40 à 60 fr.
Carreaux d'asphalte	70 à 80 fr.

(Ces prix ne comprennent pas la confection des couches de fondation).

SECTION 3. — La question des autostrades.

On ne peut examiner la question du problème routier sous son aspect technique sans parler, tout au moins sommairement, de la question des autostrades.

On peut se rendre compte, d'après les données qui viennent d'être exposées, de l'importance des travaux qui sont nécessaires pour adapter le réseau routier aux conditions nouvelles de la circulation, et du chiffre élevé des dépenses à engager. En ce qui concerne l'aspect budgétaire de la question, on trouvera d'ailleurs plus loin, lors de l'examen des conséquences financières de la réforme de 1930, toutes précisions utiles à cet égard. Mais on remarquera dès maintenant, que tous les travaux exécutés ou les programmes envisagés ne visent que l'aménagement du réseau existant.

Or, quelques personnalités ont estimé tant en France qu'à l'étranger, que cette manière d'envisager le problème technique des chaussées modernes était défectueuse et qu'il fallait au contraire y renoncer : aménager le réseau existant conduira en effet à des dépenses exagérément élevées pour un résultat médiocre ; ce qu'il faut, c'est envisager non plus l'aménagement des routes anciennes, mais la construction de routes nouvelles, établies spécialement en vue de la circulation automobile et réservées exclusivement à cette circulation. De telles voies, baptisées du nom d'autostrades, ouvriraient des perspectives nouvelles à l'industrie et au trafic automobiles, et seraient en quelque sorte à la voiture automobile ce que le rail est à la locomotive.

Tel est le point de départ des partisans des autostrades.

Il est hors de doute que nombre de routes dans leur état actuel ne permettent que trop rarement à l'automobiliste de tirer le parti maximum des possibilités de vitesse de son véhicule et que la rapidité des transports automobiles de toute nature, publics et privés, touristiques et commerciaux, est limitée bien moins par la vitesse des véhicules que par les déficiences de la route telles que : mauvaise visibilité, largeur trop faible, étranglements dans les agglomérations, croisements, passages à niveau, tracé sinueux ou à profil tourmenté, etc...

Il était donc naturel et pour ainsi dire inévitable que vint à l'esprit une conception imaginant des routes affranchies de ces obstacles, et on aperçoit tout de suite les avantages que procureraient les autostrades :

décongestionnement des routes actuelles avec pour corollaire la diminution des accidents ;

liaison directe et rapide des centres urbains ;

chaussée permettant l'élargissement des gabarits du matériel roulant avec les avantages économiques qui en découlent ;

vitesse accélérée et sécurité accrue ;

enfin, et c'est là un argument qui semble un peu étranger à la question, possibilité pour les avions commerciaux d'utiliser comme axe de repérage ces grandes artères qui seraient balisées à cet effet.

On n'a pas manqué de faire valoir, en outre, que la création d'un réseau d'autoroutes constituerait une vaste entreprise qui permettrait d'employer de nombreux chômeurs, considération particulièrement digne d'attention dans les circonstances actuelles. C'est principalement sous cet angle que la question a été étudiée sur le plan international à Genève où s'est tenu, les 31 août, 1^{er} et 2 septembre 1931 le premier Congrès international des autoroutes.

La France n'était pas représentée à ce Congrès qui s'est borné à émettre des vœux tendant à la constitution d'un réseau international d'autoroutes.

Un deuxième Congrès s'est tenu à Milan en avril 1932. L'Italie étant la première nation qui ait procédé à la construction d'autoroutes, le choix de Milan comme siège de ce Congrès s'expliquait aisément. M. Albert Thomas, agissant comme directeur du Bureau international du Travail, et préoccupé avant tout de remédier au chômage, présenta à ce Congrès un rapport où il suggérait la possibilité d'employer des chômeurs aux travaux d'établissement d'un réseau international de 14.000 kilomètres à construire selon un plan progressif qu'il appelait le plan quinquennal de l'Autoroute.

La réalisation d'un tel programme était susceptible, d'après M. Albert Thomas, d'utiliser :

La première année	188.000 ouvriers	
La deuxième année	468.000	—
La troisième année	500.000	—
La quatrième année	655.000	—
La cinquième année	750.000	—

La dépense prévue s'élevait à plus de quatre milliards de francs or en supposant admise, dans chaque pays traversé, la livraison gratuite par l'Etat des terrains nécessaires.

On réalise sans peine les objections que soulève un tel plan, à la fois dans l'ordre économique, politique et surtout financier. A ce dernier point de vue, M. Albert Thomas se bornait à suggérer un prélèvement sur l'essence, dont le produit devait servir à financer les travaux et couvrir les dépenses d'exploitation, aucun péage ne devant être perçu pour l'utilisation du réseau.

M. Albert Thomas concluait prudemment en laissant à des experts et à des techniciens le soin de mettre au point des projets forcément « vagues et généraux ».

C'est à la suite de ce Congrès de Milan que fut créé à Genève un Office international des Autoroutes ayant pour but « de provoquer et « d'encourager une collaboration morale et financière des initiatives « officielles et privées dans toutes les questions relatives aux auto-
« routes ».

Ni la France, ni l'Angleterre ne sont représentées officiellement à cet organisme.

Parmi les plans envisagés, il en est un particulièrement colossal qui a été étudié en Allemagne et qui consisterait à créer une autoroute reliant Hambourg, Francfort et Bâle et prolongée vers le Sud, assurant ainsi la jonction Mer du Nord-Méditerranée.

Il est permis de se demander si une telle entreprise exigeant une immobilisation de capitaux considérables chez un pays pas encore sorti d'une terrible dépression économique, ne cache pas des dessous d'ordre politique et militaire.

Envisagé sous cet angle, le problème ne pourrait évidemment laisser la France indifférente et il conviendrait d'étudier si, pour des motifs d'intérêt général et indépendants du succès économique immédiat de l'entreprise, il n'y aurait pas lieu d'établir, pour conserver la clientèle de luxe arrivant par les ports de la Manche et de la mer du Nord, une autostrade Cherbourg-Marseille avec embranchement sur Dijon, Lausanne, le Simplon et Milan.

Mais si l'on se tient strictement sur le plan national la question change complètement d'aspect.

Pour des pays pauvres en voies de communications routières, telle l'Italie qui ne compte que 25 kilomètres de routes par 100 kilomètres carrés, la création d'autoroutes peut présenter un intérêt incontestable. Là où il n'y a pas de routes, s'il faut en construire de nouvelles, autant établir des autoroutes plutôt que des routes ordinaires.

Il n'en est pas de même en France où se présente la meilleure densité routière : 120 kilomètres de routes par 100 kilomètres carrés (62 aux Etats-Unis, 25 en Grande-Bretagne).

Le réseau français très dense, se prête facilement aux travaux d'aménagement nécessaires et on peut affirmer que lorsque ces travaux seront achevés, la France possédera une richesse routière suffisante. A notre avis, point n'est donc besoin, pour notre pays, de construire par prestige ou parade des autoroutes coûteuses. Mille

bonnes routes bien établies et bien entretenues valent mieux, semble-t-il, que quelques autostrades dont le rendement commercial serait nettement déficitaire.

Aussi peut-on penser que l'Administration des Travaux Publics a agi sagement en refusant jusqu'ici de donner suite aux projets qui lui ont été soumis par diverses sociétés privées qui toutes sollicitaient non seulement la concession de la construction et de l'exploitation de l'autostrade projetée, mais encore le concours financier de l'Etat soit sous forme de subvention à fond perdu, soit sous forme de garantie d'intérêt (1).

Toutes les entreprises envisagées ne sont pas apparues après examen, économiquement viables, toutes les autoroutes projetées, que ce soit de Paris à Lille et Calais, de Lyon à Evian, d'Arcachon à Biarritz, de Paris à Deauville, étant doublées par des routes nationales au tracé satisfaisant, et dès lors, rares étant les usagers qui consentiraient à acquitter un péage relativement élevé (les péages projetés varient en général de 0 fr. 50 à 0 fr. 75 par kilomètre et par voiture), pour utiliser l'autoroute alors qu'ils ont à leur disposition gratuite d'excellentes routes.

L'exploitation de telles routes appelées à ne desservir qu'une circulation de luxe, donc restreinte, ne pourrait donc pas constituer une entreprise « rentable » surtout si l'on songe à l'importance des capitaux à rémunérer, les dépenses d'établissement d'une autoroute pouvant être évaluées à deux ou trois millions par kilomètre pour une chaussée de 15 à 20 mètres de large (2).

Au surplus, l'exemple de l'Italie n'est guère encourageant et la politique suivie en cette matière par le gouvernement italien a donné lieu

(1) La concession d'une autoroute, l'autorisation de percevoir des taxes et péages, l'allocation d'un subside de l'Etat constituent d'ailleurs des questions qui ne pourraient être tranchées que par une loi.

(2) A titre indicatif, l'autoroute Paris-Lille coûterait environ 300 millions, en supposant une chaussée de 12 mètres de large, ce qui est nettement insuffisant. Pour rémunérer le capital engagé, l'amortir en 30 ans et couvrir tous les frais d'exploitation, la société estime qu'une recette annuelle de 130.500 francs par kilomètre serait suffisante. L'examen en Conseil général des Ponts et Chaussées de ce projet fait ressortir les charges annuelles de la société à 50 millions. Pour produire annuellement une recette correspondante avec le péage proposé par la société (0 fr. 20 par kilomètre voiture), il faudrait que la circulation automobile s'élevât à une moyenne de 1.500 passages par jour, de bout en bout. Les comptages effectués sur les routes nationales qui doublent le tracé envisagé permettent d'affirmer que ce chiffre serait très loin d'être atteint.

ces dernières années, au cours de la discussion du budget du Ministère des Travaux Publics à des critiques si sévères que le gouvernement s'est engagé à ne plus autoriser d'autres concessions en dehors des projets en cours de réalisation, toutes les sociétés concessionnaires ayant dû, faute de recettes suffisantes, faire appel au concours de l'Etat.

Le tort des partisans des autoroutes, et notamment des dirigeants italiens, est de surestimer la capacité de transport de ces voies sans prendre garde suffisamment à ce que le matériel roulant des chemins de fer permet un débit de marchandises lourdes et encombrantes très supérieur aux possibilités des transports par camions, et se contente d'un effectif de cheminots relativement faible, beaucoup moins onéreux que l'entretien d'innombrables chauffeurs.

Enfin, il convient de ne pas perdre de vue le problème délicat que pose la concurrence du rail et de la route, et d'après le témoignage de personnalités compétentes et dignes de foi, il semble que le chemin de fer italien, même sur les lignes que double le tracé d'une autoroute, a résisté victorieusement à la concurrence de l'autostrade.

L'expérience italienne, malgré les conditions particulières de ce pays qui semblaient la favoriser est loin d'être encourageante, et le moment ne semble pas opportun, pour la France, de s'engager à son tour dans une expérience semblable qui, pour les raisons indiquées, comporterait beaucoup plus de mauvais risques que d'avantages. En outre, l'on doit tenir compte que la clientèle des autoroutes ne pourrait se créer qu'au détriment des chemins de fer et dès lors compte tenu de la situation peu prospère des réseaux français et de l'interdépendance de leurs finances et de celles de l'Etat, tout sacrifice consenti par ce dernier au profit de la nouvelle artère routière se doublerait inévitablement pour lui d'une augmentation des charges qu'il assume déjà en faveur du chemin de fer. Un tel résultat n'est pas souhaitable.

Au surplus, la création d'autoroutes ne répond en France à aucun besoin actuel, car la circulation automobile est encore loin d'atteindre le point de saturation du réseau routier. Il sera temps lorsque ce point sera près d'être atteint, et il ne semble pas devoir l'être avant une vingtaine d'années, en supposant un accroissement de circulation égal au rythme de ces dernières années, d'envisager à nouveau la question.

Le budget de l'Etat, auquel les entreprises d'autoroutes seraient obligées de faire appel, est déjà trop grevé de charges pour qu'il puisse, alors que l'opinion demande sa déflation, en assumer de nouvelles ne répondant pas à un besoin essentiel et immédiat.

SECTION 4. — Le problème financier.

Les considérations exposées ci-dessus démontrent que le développement de la circulation automobile conduit à l'augmentation constante des dépenses de voirie : non seulement ce mode de transport oblige, par l'usure des chaussées qu'il provoque, à transformer les revêtements, mais encore il appelle l'élargissement et l'aménagement des routes, surtout aux approches des agglomérations.

Une telle adaptation ne peut être réalisée qu'aux prix de travaux excessivement coûteux et l'on a pu affirmer avec raison que le problème de la réfection du réseau routier français était un problème exclusivement financier.

Ce problème se complique malheureusement du fait de la classification du réseau en routes nationales, routes départementales et chemins vicinaux, classification qui empêche par suite des cloisonnements qu'elle comporte, d'adopter des solutions communes.

Par la force des choses, on est amené à diviser le problème selon que l'on envisage la voirie nationale ou la voirie départementale et vicinale.

A. — ROUTES NATIONALES.

En ce qui concerne la voirie nationale, l'extrême modicité des crédits accordés depuis la guerre a obligé à poursuivre la remise en état à une cadence trop lente.

Jusqu'à la réforme de 1930, qui sera exposée plus loin, les crédits ont suivi la progression suivante :

1913	34 millions	} pour une longueur de 40.000 km. environ.
1920	86 millions	
1921	110 millions	
1922	105 millions	
1923	166 millions	
1924	166 millions	
1925	235 millions	
1926	296 millions	
1927	406 millions	
1928	406 millions	
1929	527 millions	} pour une longueur de 40.000 kilomètres.
1930	610 millions	

Nous rappelons que pour la même période la circulation automobile passait de 107.000 voitures en 1913 à : 1.500.000 en 1930.

On constate ainsi que le développement de la circulation a précédé l'augmentation des crédits en sorte que pendant les premières années qui ont suivi la guerre, l'état du réseau routier a été en empirant constamment. L'effort de redressement n'a guère commencé activement qu'en 1927. Il s'est depuis poursuivi sans arrêt.

A la veille de la réforme de 1930, il ne restait plus à procéder à la réfection des chaussées et à leur revêtement par un enduit superficiel que sur 6.000 kilomètres de routes sur un total de 40.000.

L'évaluation de la dépense prévue montait à 600 millions, chiffre égal au crédit d'entretien inscrit au budget de 1930.

Mais il fallait prévoir en supplément de la transformation des revêtements, l'élargissement des chaussées. Leur largeur moyenne est de 6 mètres correspondant au croisement facile de deux véhicules automobiles. Dans les centres à circulation intense et aux abords, cette largeur doit être portée au moins à 9 mètres (3 courants de circulation) de plus, de nombreux tournants sont à rectifier et à élargir, les obstacles à la visibilité doivent être supprimés. On évaluait, en 1930, à 10.000 km. (toujours sur un total de 40.000 km.), la longueur à laquelle s'appliqueraient ces diverses améliorations dont la dépense était évaluée à 2 milliards, à répartir sur 5 années.

La construction de routes neuves et de grandes déviations (achèvement de la route des Alpes, construction de la corniche des Maures, etc.) était également à prévoir, pour une somme de 160 millions environ à répartir sur 10 ans.

Si l'on ajoutait 90 millions pour la suppression en 5 ans de 50 passages à niveau choisis parmi les plus dangereux et 220 millions pour la consolidation et la reconstruction des ponts arrivés à limite d'usure, on obtenait un total de 3 milliards 70 millions à dépenser dans un délai de 5 à 10 ans en plus des dépenses d'entretien courant, montant environ à 600 millions par an.

Malheureusement il va de soi qu'on ne pouvait songer à inscrire au budget du Ministère des Travaux Publics des crédits correspondant à cette dépense, à moins d'établir des impôts exorbitants.

B. — ROUTES DÉPARTEMENTALES ET VICINALES. PARTICIPATION DE L'ÉTAT.

En ce qui concerne la voirie départementale et vicinale, il était plus difficile de chiffrer le problème, faute de renseignements en raison de l'absence de toute centralisation.

En fait, on estimait qu'au 1^{er} janvier 1930, date que nous avons déjà choisie pour le réseau national parce qu'elle précède immédiatement la réforme apportée par la loi du 16 avril suivant, la situation pouvait se résumer comme suit :

Routes départementales : En bon état pour les trois quarts, en médiocre état pour un quart.

Chemins de grande communication : En bon état pour la moitié, en médiocre état pour un tiers, en mauvais état pour le reste.

Chemins d'intérêt commun : Mêmes proportions.

Chemins vicinaux ordinaires : En bon état pour un tiers, en état médiocre pour un tiers, en mauvais état pour un tiers.

Soit :

En bon état	265.000 kilomètres
En médiocre état	225 000 —
En mauvais état	160.000 —

Pour mettre en bon état l'ensemble du réseau départemental et vicinal, d'après les dépenses alors engagées et en tenant compte de la cadence à laquelle s'effectuaient les réfections, on estimait qu'il faudrait :

Pour les routes départementales	6 ans
Pour les chemins de grande communication	9 ans
Pour les chemins d'intérêt commun	13 ans
Pour les chemins vicinaux ordinaires	62 ans

Encore eût-il fallu que l'entretien de la partie de ce réseau estimée en bon état ne fût pas négligée pendant ces délais, et que la circulation restât ce qu'elle était en 1929.

D'autre part, l'expression « chemins en bon état » ne signifiait pas que nous avions en 1925, 265.000 kilomètres de voies parfaites, munies de revêtements modernes et capables de résister à toutes les éventualités. En réalité, à part les routes nationales refaites (environ

30.000 km.) et d'intéressantes sections de chemins départementaux et de grande communication, le reste n'offrait qu'un bon état relatif et provisoire. Cela s'explique aisément : l'Etat consacrait 600 millions par an pour 40.000 kilomètres de routes, tandis que les départements et les communes n'affectaient que 1 milliard 400 millions à un réseau atteignant 600.000 kilomètres de développement. La dotation des routes nationales était de 15.000 francs par kilomètre, celle des routes départementales et des chemins vicinaux de 2.350 francs à peine.

Ce dernier chiffre est d'ailleurs conjectural faute de documentation précise.

On peut estimer que les budgets départementaux s'élevaient en 1925 à 500 millions de francs environ ainsi répartis :

Pour les frais généraux et le personnel	42.500.000 fr.
Pour construction.....	130.000.000 fr.
Pour l'entretien	275.000.000 fr.
Pour les grosses réparations	34.500.000 fr.
Pour les subventions aux communes	2.610.000 fr.

Pour les budgets communaux, ni le Ministère de l'Intérieur, ni celui des Travaux Publics ne possèdent de renseignements précis sur les frais de personnel incombant aux communes, ni sur les dépenses de construction ou d'entretien qui leur incombent également.

Par suite de raisonnements approximatifs, le Ministère de l'Intérieur en 1922 en était réduit à estimer que, budgets départementaux et communaux réunis, le total des dépenses des chemins vicinaux devait dépasser en 1925, 600 millions. En 1928, ce total atteignait 1 milliard 275.350.000 francs dont : 735 millions à la charge des départements et 540 millions à la charge des communes. Mais ces chiffres doivent être majorés du montant des subventions allouées par l'Etat. Cette dernière observation ne doit pas être perdue de vue et il importe de ne pas laisser s'accréditer cette légende que l'Etat s'est complètement désintéressé des routes qui n'ont pas le privilège d'être nationales.

L'Etat a été amené, devant l'impossibilité notoire où se trouvaient les budgets des collectivités locales, à subvenir aux dépenses nécessaires pour améliorer la voirie régionale et locale et l'adapter à la destination que lui imposent les circonstances nouvelles, à fournir une participation plus élevée, sous forme de subventions, soumises à un régime différent selon qu'il s'agit de travaux de construction ou de simple entretien.

Pour les travaux de construction, les subventions de l'Etat (Inté-

rieur), sont, rappelons-le, accordées en vertu de la loi du 12 mars 1880 et conformément à des barèmes dont la teneur a été plusieurs fois révisée. Ces subventions s'appliquent en principe aux travaux d'achèvement de la vicinalité ; elles sont « ordinaires », « extraordinaires » ou « exceptionnelles ».

Les subventions *ordinaires*, attribuées soit aux communes pour les chemins vicinaux ordinaires, avec participation du département, soit aux départements pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, ont pour objet la construction des chemins en cause, ou plus exactement les travaux de premier établissement de ces chemins.

Ces subventions peuvent être utilisées, soit pour la construction d'une chaussée sur les chemins qui n'ont jamais été empierrés, bien que livrés à la circulation, soit pour des rectifications en vue d'adoucir des déclivités trop fortes, quand l'Etat n'a pas déjà contribué aux travaux de construction du chemin intéressé ; soit, sous la même réserve, pour la transformation des tabliers des ponts et pour l'élargissement des voies sur les points où la circulation est dangereuse ; soit enfin pour la reconstruction des ponts détruits par une cause accidentelle ou parvenus à l'extrême limite de leur durée. Énumération strictement limitative : le Ministère de l'Intérieur veille à ce que les subventions ne soient pas détournées de leur destination, et à peine est-il besoin de signaler qu'il doit lutter contre la tendance naturelle que manifestent les services locaux pour forcer l'interprétation des instructions supérieures, et ranger dans les travaux autorisés certaines dépenses urgentes d'entretien qui auraient dû être engagées sans subvention de l'Etat.

Les subventions *extraordinaires* ne sont que le prolongement des subventions ordinaires. Elles sont également attribuées au titre de la loi du 12 mars 1880, pour l'exécution de travaux d'art d'une certaine importance ou pour faire face à des besoins exceptionnels, quand les départements et les communes intéressés ne seraient pas en mesure de supporter seuls les dépenses. Depuis 1921, pouvaient notamment bénéficier de subventions extraordinaires les projets de « désenclavement ».

On remarquera que les subventions ordinaires et extraordinaires excluent les travaux d'entretien ; quant à leur importance, elles atteignaient pour l'exercice 1929 35 millions et pour l'exercice 1930 leur maximum était fixé à 90 millions, plus 10 millions affectés aux travaux de désenclavement.

De quelles subventions peuvent alors bénéficier les travaux d'entretien ?

De subventions « exceptionnelles ». Elles seules permettent au budget de l'Etat de s'intéresser aux travaux d'entretien des routes et chemins incombant aux départements et aux communes. Depuis 1919, des lois de finances ouvrent des crédits « pour la remise en état des routes départementales et des chemins vicinaux ». Ces crédits, d'abord fort modiques sont passés depuis 1927 à des chiffres élevés. Ils atteignaient en 1929, 130 millions. Ces subventions étaient réparties, sur l'avis du Comité consultatif de la vicinalité, aux départements consacrant des ressources importantes à la réfection de leur réseau, et particulièrement à la construction de chaussées modernes.

S'il ne s'agit pas de travaux d'entretien proprement dits, il ne s'agit pas non plus de travaux de premier établissement. La réfection ou la « remise en état » équivaut, peut-on dire, à l'exécution en une seule fois, de travaux d'entretien en retard, à la liquidation de l'arriéré de plusieurs années.

Ce mode de concours de l'Etat n'était évidemment plus adapté aux circonstances et ne permettait pas d'octroyer aux routes départementales et vicinales des dotations en rapport avec l'importance du trafic qu'elles desservent. L'Etat consacrait à ses routes nationales des ressources cinq à six fois plus élevées que celles qu'il octroyait aux routes départementales et vicinales. La différence de traitement était considérable. C'est pour l'atténuer dans une certaine mesure, que les Chambres votèrent les dispositions des articles 36, 37 et 38 de la loi du 30 décembre 1928, annonciatrices de la réforme plus importante incorporée dans la loi du 16 avril 1930. Mais ces deux réformes ne furent acceptées qu'après une longue période de discussions et de tâtonnements. Il a fallu attendre que se fasse sentir impérieusement la nécessité de remédier à la situation de fait créée par le développement de la circulation, développement appelé à s'effectuer de plus en plus non pas seulement sur les grandes routes, mais sur les routes de toutes catégories, pour que le Parlement se décide à aborder le Problème routier.

CHAPITRE IV

Le Parlement et le problème routier.

Il n'est guère possible d'analyser en détail dans cette étude, sous peine de la grossir démesurément, toutes les propositions de loi auxquelles a donné lieu le problème routier. Elles furent nombreuses et toutes s'inspiraient du souci d'apporter les meilleures solutions possibles.

Les unes envisageaient la question dans son ensemble, et voulaient la régler définitivement jusque dans ses moindres détails, d'autres, au contraire, s'attaquaient à une des faces du problème, considérée comme la plus importante, et soutenaient qu'au lieu de réclamer une réforme générale difficile et problématique, en raison de son ampleur, il serait sage de limiter les ambitions et de commencer par le plus pressé. Il y avait, certes, et il y a encore de bons arguments pour et contre chacune de ces conceptions. Toutefois, il semble que la première eût dû retenir de préférence la faveur du public, et l'attention du Gouvernement. Il n'en a pas été ainsi. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de suivre l'évolution des opinions du Parlement grâce à l'analyse des propositions les plus concrètes.

Il a déjà été indiqué plus haut que le Parlement s'était préoccupé, dès 1912, du problème routier et qu'à la veille de la guerre, grâce aux crédits d'études accordés sur les exercices 1912, 1913 et 1914, l'Administration des Travaux Publics avait mis sur pied un programme très complet comportant quelques modifications dans la consistance du réseau des routes nationales et le classement de certaines voies départementales et communales, les plus fréquentées par l'automobile, comme routes de tourisme, routes dont l'entretien eût été laissé à la charge de l'Etat moyennant quelques subventions des départements et des communes.

La guerre entraîna l'ajournement de ce programme, mais dès la fin

des hostilités, ce projet reparut, élargi, dans celui que déposa M. LE TROCQUER en 1921.

SECTION 1. — **Projet Le Trocquer.**

Ce projet s'inspire non seulement de celui de 1912, mais aussi, dans une certaine mesure, de la loi anglaise du 3 décembre 1909 qui confie à un organisme spécial, le « Road Board », le soin d'assurer l'amélioration du réseau routier avec le concours des autorités locales, sans toucher au statut légal des routes, caractérisé par une décentralisation complète au profit des comtés et des villes.

Le projet Le Trocquer ne modifiait pas le statut administratif des voies publiques destinées à être classées sous la rubrique de *routes à grand trafic*.

Le classement d'une voie dans la catégorie des routes à grand trafic devait être prononcé par décret délibéré en Conseil d'Etat, rendu sur le rapport du ministre des Travaux Publics, du ministre de l'Intérieur, et du ministre des Finances, après avis des Conseils généraux et des Conseils municipaux intéressés, de l'Office du Tourisme, du Conseil supérieur des Travaux publics et du Comité consultatif de la Vicinalité.

Ce classement qui aurait porté sur 7.000 kilomètres de routes et chemins environ n'enlevait pas aux routes classées leur caractère de routes nationales, départementales ou vicinales, et les dispositions législatives et réglementaires demeuraient applicables aux différentes divisions administratives de la voirie.

Toutefois, les travaux d'aménagement, d'entretien, de grosses réparations à effectuer sur les routes à grand trafic, devaient être exécutés par les services chargés de la gestion de chaque section suivant son classement dans la voirie nationale, départementale ou communale, mais sous la direction du ministre des Travaux Publics.

Aux termes de ce projet de loi, le programme des travaux d'aménagement à exécuter sur un itinéraire dont la reconnaissance était prévue, devait être établi, ainsi que le détail estimatif des dépenses d'entretien annuel pour chaque section, par le ministre des Travaux Publics, avec le concours des services chargés de l'entretien des sections qui composaient ledit itinéraire.

Les Conseils généraux et les Conseils municipaux intéressés étaient appelés à se prononcer sur les propositions de répartition des dépenses et à prendre les engagements nécessaires.

Le décret de reconnaissance devait fixer les proportions dans lesquelles l'Etat, les départements et les communes avaient à participer à ces dépenses, cette proportion pouvant toutefois être révisée tous les 5 ans à la demande d'un des participants, par décret délibéré en Conseil d'Etat. A défaut de semblable demande, formulée un an au moins avant l'expiration des engagements, ces derniers étaient prorogés par tacite reconduction pour une nouvelle période de 5 ans.

Les engagements pris par les départements et les communes auraient constitué pour eux des dépenses obligatoires ; à défaut d'inscription des crédits nécessaires dans leurs budgets par les Conseils intéressés, ces crédits pouvaient y être inscrits d'office dans les formes du droit commun.

Remarquons que le projet Le Trocquer réservait au décret de reconnaissance le soin de fixer dans chaque cas particulier, après accord des collectivités intéressées, la part de chacune d'elles dans les dépenses d'aménagement, d'entretien et de grosses réparations. Il était en effet difficile d'établir une formule de répartition mathématique uniforme à une matière qui varie essentiellement avec le climat, l'exposition, la déclivité, la nature et l'importance des matériaux ou de la main-d'œuvre disponibles sur place, etc...

Cependant le projet indiquait les bases générales de répartition des charges et imposait aux départements et aux communes un minimum de contribution à la dépense.

La répartition devait être établie en tenant compte :

1° Des dépenses de même nature qui auraient incombé en tout état de cause au cours de chaque exercice à l'Etat, aux départements et aux communes même si l'itinéraire n'avait pas été reconnu comme route à grand trafic.

2° De l'intérêt des départements et des communes à l'amélioration des sections formant l'itinéraire.

3° Des offres de concours des particuliers et des collectivités intéressées.

4° Des ressources des collectivités locales en cause.

D'autre part, le classement d'une section comme route à grand trafic ne devait pas pouvoir entraîner pour le département ou la commune, une réduction des dépenses normales d'entretien qui leur incombait.

Enfin, le département et les communes intéressés devaient supporter en outre, au minimum, un quart des dépenses supplémentaires résultant du classement, la part de l'Etat dans ce supplément ne pouvant pas dépasser les trois quarts.

SECTION 2. — Proposition de loi de M. Maurice Sibille.

La proposition de loi déposée sur le Bureau de la Chambre des Députés par M. Maurice Sibille, dans sa 2^e séance du 2 décembre 1921, « prescrivant la création de grandes routes », reproduisait dans ses grandes lignes les dispositions du projet Le Trocquer : classement spécial de certaines routes, répartition des dépenses d'aménagement et d'entretien entre l'Etat, les Départements et les communes ; mais il le complétait aussi ou le modifiait sur un certain nombre de points.

M. Sibille proposait de classer dans un réseau spécial dénommé « réseau des grandes routes », les voies nationales, départementales ou vicinales comportant un grand trafic d'intérêt général.

Ces voies devraient pouvoir présenter des chaussées d'au moins 6 mètres de largeur, capables de résister aux poids lourds.

Les routes nationales réunissant cette double condition pour la plupart, leur classement dans le réseau des routes à grand trafic n'aurait entraîné pour l'Etat, aucun accroissement de charges.

Au contraire, l'incorporation dans le réseau des grandes routes, de voies départementales ou vicinales, nécessitait des travaux d'amélioration entraînant pour les collectivités locales de lourdes charges qu'on ne pouvait leur imposer en totalité.

Comme le projet Le Trocquer, la proposition de M. Sibille prévoyait une répartition entre l'Etat et les collectivités locales des dépenses d'amélioration et de réfection des voies classées dans le réseau des grandes routes, répartition également révisable tous les 5 ans.

Le décret de classement dans ce réseau pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, devait prévoir cette répartition.

Ce projet, comme le précédent, conservait aux voies classées comme grandes routes leur caractère administratif de routes nationales, départementales ou de chemins vicinaux.

Cependant, sans aller jusqu'à l'unification des services de voirie, il étendait à toutes les grandes routes quelle que soit leur classification antérieure, un certain nombre de règles édictées par des lois applicables seulement à certaines catégories de voies.

D'autre part, il chargeait le ministre des Travaux publics d'assurer l'unité de direction de tous les travaux qui auraient continué à être exécutés par les divers services compétents, Ponts et Chaussées ou service vicinal.

Il étendait à l'Etat et aux départements la faculté, conférée aux

communes par la loi du 21 mai 1836, de réclamer des subventions pour dégradations extraordinaires faites aux chemins vicinaux par des exploitants de mines ou de carrières ou des entreprises industrielles.

Les subventions, proportionnelles aux dégradations auraient été fixées par le Conseil de préfecture et affectées à la réparation des dommages.

La proposition Sibille étendait également aux grandes routes d'origine vicinale, la disposition de la loi du 12 mai 1821 subordonnant l'élagage des arbres appartenant à des particuliers sur les routes nationales ou départementales à une autorisation administrative.

Enfin, les contraventions relevées sur une section quelconque d'une grande route devait être traitées comme les contraventions de grande voirie.

Par ailleurs, la création de passages à niveau sur les grandes routes était subordonnée, désormais, à une autorisation législative.

Un décret du Conseil d'Etat pouvait prononcer le déclassement de tout ou partie d'une voie classée dans le réseau des grandes routes.

SECTION 3. — Projet de la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés.

Le Gouvernement de son côté, déposa le 5 juillet 1921 son projet de création d'un réseau de routes à grand trafic qui reproduisait sensiblement les dispositions essentielles des deux projets précédents.

Dès que les Conseils généraux eurent connaissance de ce projet, ils s'élevèrent contre ses tendances centralisatrices.

Les Conseils généraux sont, comme on l'a déjà indiqué, très divisés sur la question de la voirie. Tandis que 45 départements ont réalisé l'unité des services en confiant à l'Administration des Ponts et Chaussées l'exécution et l'entretien des routes départementales et vicinales, les autres tiennent énergiquement à conserver leur autonomie en matière de voirie, avec l'indépendance de leur service vicinal.

Ils redoutaient de voir leur indépendance réduite par l'attribution au Ministère des Travaux Publics, non seulement de l'initiative, mais encore de la direction des travaux concernant les routes à grand trafic.

D'autre part, quel que fût le service chargé de l'exécution de leurs travaux de voirie, toutes les collectivités locales pouvaient craindre de se voir imposer des charges financières excessives, au détriment des pouvoirs décentralisés qu'elles tiennent de leurs lois organiques, notamment de celle du 10 août 1871.

La tendance qui s'affirma fut la suivante :

confier au service vicinal le soin de gérer les routes à grand trafic, rattachement au budget départemental de la part contributive de l'Etat et répartition des subventions assurée par le soin du Ministère de l'Intérieur.

Nous reviendrons plus loin sur cette tendance, que nous estimons, pour notre part, contraire à toute bonne gestion de notre réseau routier, la centralisation routière s'imposant à notre avis, plus que jamais, en raison des conditions nouvelles de la circulation, et, au point de vue financier, la théorie des subventions constituant une erreur dangereuse, les collectivités n'étant pas incitées à gérer économiquement lorsque les fonds leur sont fournis par l'Etat au lieu d'être versés par le contribuable local.

Quoi qu'il en soit, pour tenir compte de cette tendance, la Commission des Travaux publics de la Chambre modifia le projet gouvernemental pour éviter tout désaccord avec les Assemblées locales.

Pour les routes nationales, aucune difficulté n'était évidemment soulevée : le service des Ponts et Chaussées demeurait naturellement chargé de leur gestion et la dépense supplémentaire résultant de leur classement comme route à grand trafic incombait exclusivement à l'Etat.

Mais pour la partie du réseau des routes à grand trafic constitué par des sections de voies départementales ou vicinales, la question délicate se posait de concilier l'intérêt général avec le respect des libertés locales soulevée par l'attitude des Conseils généraux.

La transaction intervenue après de laborieux rapports, et acceptée par l'Administration, consistait à laisser au Ministère des Travaux publics l'initiative du classement et le pouvoir d'en fixer les directives techniques, mais elle prévoyait la collaboration obligatoire du service vicinal à l'établissement des projets et devis sous réserve du contrôle technique du ministre.

En ce qui concerne les modalités de classement, la même controverse fut soulevée.

Le projet de loi permettrait au ministre des Travaux Publics de faire prendre le décret de classement, après avis des Assemblées locales, même si cet avis était défavorable.

La Commission des Travaux publics de la Chambre repoussa d'abord cette thèse estimant qu'elle dépouillerait les Conseils généraux et municipaux de leurs prérogatives organiques et leur imposerait de

lourdes charges, même dans les cas où ils les jugeraient inutiles. Aussi la Commission modifia le libellé du texte proposé, en subordonnant expressément le classement à un avis favorable des Conseils locaux intéressés.

Cependant la Commission de l'Administration générale, départementale et communale, saisie pour avis du projet de la Commission des Travaux publics, avait cru devoir suggérer une procédure plus en harmonie avec l'intérêt général.

Tout en se félicitant du maintien des prérogatives des Assemblées locales en matière de voirie, elle estimait par l'organe de son rapporteur, M. Cornudet (*J. O. Doc. Parl. Chambre*, annexe n° 4165, p. 472) que les intérêts de la nation ne sauraient être tenus en échec par des égoïsmes locaux et que le dernier mot, pour le classement, devait rester au ministre des Travaux publics, sauf à ménager une garantie aux départements et aux communes qui se croiraient lésés.

A cet effet, elle proposait de donner au ministre, au cas d'avis défavorable ou d'absence de délibération d'un Conseil général ou Conseil municipal, le droit de passer outre, mais elle réservait alors à la collectivité locale intéressée la faculté de former un recours devant le Conseil d'Etat en réparation du dommage qu'elle estimerait lui avoir été causé par le classement.

Mais cette suggestion, qui recueillit l'adhésion de la Commission des Travaux publics fut combattue par le Ministère des Finances qui, dans une note qu'il adressa à la Commission, critiqua très justement la procédure proposée.

Il ne saurait, observait le ministre des Finances, appartenir au seul ministre des Travaux Publics de passer outre puisque normalement, le classement devait être prononcé par un décret contresigné par les ministres des Travaux Publics, de l'Intérieur et des Finances.

D'autre part, on ne conçoit pas mieux la nature du dommage que pourrait causer le classement à un département ou à une commune à moins qu'on ait entendu viser par ce mot la dépense supplémentaire qu'entraînera le classement pour le budget local. En tout cas, on ne saurait admettre que cette dépense fût remboursée par l'Etat à la collectivité intéressée ; elle devrait, au contraire, être imposée à cette dernière à titre obligatoire. Le Ministère des Finances suggéra pour garantir l'autonomie et les finances locales, à la place d'un recours contentieux en réparation d'un dommage illusoire, procédure inacceptable, l'obligation pour le Gouvernement de prononcer le classe-

ment par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable (1).

Nous verrons, plus loin, en examinant les classements opérés en vertu de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, que c'est cette procédure qui a été employée. Elle est en effet la meilleure, l'examen de la Haute Assemblée constituant une sérieuse garantie pour les collectivités.

Il convient d'ailleurs de noter que le refus d'accepter le classement dans le réseau des grandes routes de la part du département ou de la commune, ne paraissait guère à redouter car il irait à l'encontre de leur intérêt.

En effet, l'opposition d'un département au classement d'un chemin n'aurait pas eu nécessairement pour effet de détourner les véhicules de ce chemin et l'usure du chemin ne cesserait pas, alors que les dépenses resteraient à la charge du département.

Au contraire, à la suite du classement, la dépense d'entretien supplémentaire était répartie entre l'Etat et la collectivité locale selon un système qui fut, lui aussi, l'objet de modifications de la part de la Commission des Travaux publics.

Le projet imposait aux départements et aux communes comme part minima, le montant des dépenses d'aménagement et d'entretien supportées par eux avant le classement, augmenté d'un quart de la dépense supplémentaire résultant du classement.

La Commission jugea que la proportion laissée ainsi à la charge des collectivités locales était excessive. Le classement d'une voie dans le réseau des routes à grand trafic se justifiant par la prédominance du trafic d'intérêt général de cette route, c'est donc à l'Etat de supporter la plus forte part de la dépense.

Adoptant le système appliqué à la construction des chemins vicinaux, des chemins de fer d'intérêt local et des lignes d'autobus, la Commission substitua à ces bases d'appréciation un barème établi d'après la valeur du centime superficiaire départemental ou communal (c'est-à-dire du centime départemental rapporté au kilomètre carré et du centime communal rapporté à 1 hectare), fixant forfaitairement le coefficient de la subvention de l'Etat et évitant ainsi toutes contestations.

Pour les routes provenant de la voirie départementale, la part de

(1) Par contre, pour le déclassement, il était prévu que même en cas d'avis défavorable, un décret simple suffirait, l'autonomie locale n'étant plus alors en cause.

l'Etat allait de 50 % à 80 % selon que la valeur du centime départemental était égale ou supérieure à 15 francs, ou inférieure à 2 francs.

Pour les chemins vicinaux, l'Etat devait supporter 50 % de la dépense quand le centime communal était égal ou supérieur à 1 franc et 80 % quand il était inférieur à 0 fr. 02.

D'autre part, pour affirmer plus nettement l'autonomie des Assemblées locales en matière de voirie, la Commission avait modifiée la forme du concours financier de l'Etat. Dans le projet du Gouvernement c'était les départements et les communes qui subventionnaient l'Etat ; dans le projet de la Commission, c'était l'Etat qui les subventionnait, et les crédits qu'il leur allouait devaient alors figurer, non pas au budget du Ministère des Travaux publics, mais à celui de l'Intérieur.

C'était là une solution détestable pour les raisons déjà indiquées (cf. p. 105), et il est heureux qu'elle n'ait jamais été mise en pratique.

La répartition des dépenses *d'aménagement* des voies dites à grand trafic se faisait donc dans ce projet d'après un système compliqué.

La répartition des dépenses annuelles *d'entretien* de ces routes était également calculée d'après un système complexe.

L'Etat seul devait supporter les dépenses supplémentaires, mais selon un coefficient assoupli.

Les départements, les communes auraient contribué aux frais d'entretien pour une somme égale à la moyenne annuelle dépensée par eux pendant les années 1911 à 1913 multipliée par un coefficient calculé annuellement pour chaque département, et égal au rapport entre le chiffre moyen des dépenses d'entretien de l'ensemble des routes départementales et des chemins vicinaux de grande communication, considéré pendant les trois dernières années, et le chiffre moyen de ces mêmes dépenses pendant les années 1911 à 1913.

Pour l'exécution des travaux, la Commission, soucieuse, avant tout, d'éviter de soulever le problème épineux de l'unification des services de voirie, et de porter atteinte aux prérogatives des Conseils généraux en cette matière, confiait cette exécution « aux services techniques compétents sous le contrôle ordinaire du ministre dont ils dépendent » ; c'était laisser subsister la dualité de services et d'administrations.

Toutefois, pour atténuer dans une certaine mesure les inconvénients de cette dualité, elle affirmait la nécessité d'une entente et d'un contrôle communs entre les Ministères des Travaux Publics et de

l'Intérieur, et elle appelait à cet effet les deux services techniques, les collectivités locales et les usagers à collaborer dans un Comité consultatif départemental des routes à grand trafic.

Le Comité aurait siégé au chef-lieu du département sous la présidence du Préfet. Sa composition prévue était la suivante :

2 représentants du service des Ponts et Chaussées, désignés par le ministre des Travaux publics,

2 conseillers généraux, désignés par l'Assemblée départementale,

2 maires du département désignés par le Préfet,

2 délégués du service vicinal, s'il en existe dans le département considéré, désignés par le ministre de l'Intérieur,

2 délégués des associations touristiques du département, désignés par le Préfet.

Ce Comité, dans le projet de la Commission était appelé à donner son avis sur les projets de classement des voies dans le réseau des grandes routes, sur le programme des travaux d'aménagement et d'entretien et sur les dépenses exceptionnelles ou spéciales en résultant.

Enfin, ce Comité devait fournir un rapport annuel au Préfet sur la marche des travaux et l'emploi des subventions de l'Etat, ce projet était communiqué aux assemblées locales, ainsi qu'aux ministres des Travaux publics, de l'Intérieur et des Finances.

Tel était, dans ses grandes lignes, le projet après les remaniements qu'y avait apportés la Commission des Travaux publics de la Chambre.

On pouvait espérer que grâce au maintien de l'autonomie du service vicinal, les Conseils généraux accepteraient ce projet. Cet espoir se réalisa, en effet, et les assemblées départementales enregistrèrent avec satisfaction le maintien de leurs prérogatives.

A la demande du Ministère des Finances qui redoutait à juste raison une tendance exagérée des départements et des communes à vouloir faire baptiser la plupart des voies du nom de routes à grand trafic, la longueur maxima du réseau de ces routes avait été fixée à 7.500 kilomètres.

Toujours sur la demande du Ministère des Finances, un article avait été ajouté au projet, sous le n° 12, qui spécifiait :

« La loi de finances déterminera annuellement le montant des subventions que le ministre des Travaux Publics peut s'engager à allouer aux départements et aux communes d'une part, pour

« l'aménagement, d'autre part pour l'entretien des routes à grand « trafic ».

Ce projet fut adopté sans amendement ni discussion par la Chambre des députés, dans sa séance du 4 décembre 1922, mais il ne vint jamais en discussion devant le Sénat.

SECTION 4. — L'Office des routes.

Les diverses propositions qui viennent d'être analysées tendaient surtout à venir en aide aux départements et aux communes, en prévoyant une participation de l'Etat dans leurs dépenses de voirie selon un système plus ou moins compliqué tout en respectant les prérogatives des assemblées locales ; elles n'attaquaient donc le problème routier que dans la mesure où il se posait pour la voirie départementale et vicinale, et le négligeait à peu près complètement au point de vue des routes nationales.

Or, les routes nationales exigeaient à elles seules, on l'a indiqué plus haut, environ trois milliards à répartir sur cinq à six exercices.

D'autre part, c'est une somme équivalente qu'il fallait consacrer aux routes départementales et vicinales.

Comment de pareils crédits pourraient-ils être mis à la disposition des services intéressés sur les ressources du budget général de la France ? On se heurtait à une impossibilité indiscutable.

Et même si, par exception, des crédits plus importants étaient votés pour une année, rien ne prouverait qu'ils seraient renouvelés l'année suivante. D'où incertitude pour les services, impossibilité d'établir des programmes d'ensemble, de passer des marchés avec des entreprises pour des périodes un peu longues, de régulariser l'exploitation industrielle des carrières.

C'est en s'appuyant sur ces constatations que fut lancée l'idée d'un Office des routes.

Peut-être discutera-t-on, plus tard, sur le point de savoir si l'idée d'un Office des routes fut d'initiative gouvernementale ou parlementaire.

En fait, dès 1919, cette idée était lancée dans la circulation et, à cette époque, la section des routes du Conseil supérieur des Travaux publics dans un avis longuement motivé invitait le ministre des Travaux Publics à déposer un projet de loi ayant pour objet de « créer « de nouvelles taxes sur les véhicules de toute catégorie, sur l'essence,

« consommée par les automobiles ; de spécialiser le produit des taxes
« à l'exécution d'un programme déterminé de travaux sur les routes
« nationales et à la création au Ministère des Travaux Publics, d'un
« Office doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. »

Au début de 1920, le Touring Club de France répandait à travers le pays son tract sur la « politique des routes » où il insistait sur la nécessité de faire face immédiatement à une circulation accrue, dense, de plus en plus industrielle. Il réclamait un organisme spécial ayant son budget propre, son autonomie et sa capacité financière.

Sa pétition recueillit 50.000 signatures d'usagers de la route. 60 Conseils généraux donnaient un avis favorable. Presque toutes les Chambres de commerce émettaient des vœux conformes.

Toutes les grandes associations : Automobile Club de France, Union vélocipédique, Fédération des Syndicats d'initiative, Chambre syndicale de l'automobile, de la carrosserie, des transports automobiles, appuyaient l'initiative du Touring Club.

Le 25 septembre, l'Assemblée générale des Fédérations des Syndicats d'initiative, en présence de l'ampleur de l'œuvre à accomplir, réclamait des moyens matériels et financiers considérables, la suppression des errements d'avant-guerre, l'unité de conception et d'organisation, la préparation de programmes largement conçus, etc...

Elle protestait contre la précarité annuelle du système budgétaire français, et demandait de sauver la route française en adoptant les propositions d'ordre technique et financier élaborées par le Conseil supérieur des Travaux Publics et comportant la création d'un Office des routes.

Aussi, encouragé par ce fort mouvement d'opinion publique, le ministre des Travaux Publics élaborait, dès mars 1920, un projet de loi instituant l'Office des routes, projet qui offrait beaucoup d'analogie avec la proposition de loi de M. BORREL, sur le même objet. Ce projet et cette proposition qui firent l'objet d'un rapport commun présenté par M. CHARLOT, député, au nom de la Commission des Travaux publics comportaient les dispositions essentielles suivantes :

Création, au Ministère des Travaux publics, sous l'autorité du ministre d'un « Office des routes », investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

Un agent comptable, justiciable de la Cour des comptes et dont les opérations eussent été soumises aux vérifications de l'inspection des finances devait réaliser les recettes et les dépenses de l'Office.

Un Conseil technique et administratif composé de 25 membres

(18 nommés par le ministre et 7 de droit), était appelé à donner son avis sur les programmes techniques et financiers des travaux à effectuer sur les routes, notamment sur les questions concernant :

- le classement, la construction, les grosses réparations, l'entretien des routes nationales ;
- les projets de classement des routes à grand trafic et les modalités de classement ;
- l'amélioration et la transformation des revêtements des chaussées des routes nationales et des routes à grand trafic ;
- l'entretien annuel des routes à grand trafic pour la part incombant à l'Etat.

Les programmes et les projets établis pour l'exécution de ces travaux auraient été arrêtés par le ministre des Travaux Publics, après avis du ministre de l'Intérieur, sur la création des ressources départementales ou communales pour les travaux à exécuter sur les voies dépendant de ces collectivités.

Les travaux devaient être exécutés soit par les soins du ministre des Travaux Publics, soit sous son contrôle et en accord s'il y avait lieu, avec le ministre de l'Intérieur pour toutes les questions se rattachant à la voirie départementale ou communale.

Le budget de l'Office des routes, rattaché pour ordre au budget général de l'Etat et soumis au même contrôle parlementaire, devait comporter deux sections :

I. — A la première, auraient figuré les dépenses de fonctionnement de l'Office, celles d'entretien ordinaire et de personnel concernant les routes nationales, et les routes à grand trafic pour la part incombant à l'Etat, ainsi que la charge de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts émis pour les besoins de la deuxième section.

Elle devait être alimentée en recettes par l'ensemble des ressources annuelles et permanentes de l'Office ; ces ressources auraient été constituées par la subvention de l'Etat pour cinq années à 210 millions par an, le produit des subventions industrielles, étendues même au profit des routes nationales, des dons, legs des produits de la publicité et enfin le produit d'impôts spéciaux (1), établis sur les usagers,

(1) Le rendement de ces impôts était évalué à 100 millions provenant d'une majoration des impôts sur les automobiles (70 millions), sur les side-cars (400.000 fr.), sur les cycle-cars (62.000 fr.), sur les motocyclettes (200.000 fr.) et de l'institution d'un nouvel impôt sur les remorques (680.000 fr.), sur les

impôts dont le rendement était censé devoir croître en fonction du développement de la circulation.

II. — La deuxième section devait être affectée exclusivement aux dépenses de premier établissement et d'aménagement des routes à l'aide de revêtements modernes.

Elle aurait été alimentée en recettes par le produit des emprunts dont l'émission était autorisée, ou tant que l'émission de ces emprunts aurait paru inutile, par des prélèvements sur les recettes de la première section.

En vue de subvenir aux dépenses imputées sur la deuxième section, le ministre des Finances aurait été autorisé à émettre dans une limite fixée chaque année par la loi de finances, des bons ou obligations amortissables dans un délai maximum de vingt ans.

La dotation initiale de cette deuxième section était fixée à 56 millions.

Les promoteurs de l'Office affirmaient que le système préconisé entraînait une simplification administrative, une concentration des moyens techniques et assurait la sécurité financière.

Mais ce système présentait aussi des inconvénients dont le plus grave était de rompre l'unité budgétaire.

« Toute création d'un établissement public détaché de l'Etat
« comporte un amoindrissement du contrôle parlementaire. Le
« budget général n'intervient plus que pour voter une subvention ;
« celle-ci est votée sans que sa nécessité soit établie ; le contrôle pré-
« ventif cesse d'exister ; le contrôle *a posteriori* disparaît, le titre
« de justification étant une simple ordonnance de subvention acquittée.

« La spécialisation ne peut se justifier que pour des exploitations
« à caractère nettement industriel et commercial. Il importe de doter
« les chapitres du budget, non point dans la limite de leurs besoins
« particuliers, mais dans celle des possibilités générales.

« Un organisme autonome, même fortement contrôlé, tend tou-
« jours à perfectionner son action et à dépenser sans se préoccuper
« de la situation financière du pays. »

Ces graves objections de principe trouvèrent surtout leur écho au Sénat où notamment M. le Dr ROCHE, sénateur de la Drôme s'exprimait ainsi dans un avis adopté à l'unanimité par le groupe du

bandages (20 millions) et sur les voitures à traction animale non soumises à la taxe directe (8 millions).

tourisme de cette Assemblée, au sujet du vœu émis par le Congrès des fédérations des syndicats d'initiative.

« Dans l'ordre administratif et financier, il (le groupe du tourisme) est nettement hostile à un organisme spécial ayant son objet propre, son autonomie, sa capacité financière, chargé de l'étude, de la construction et de l'entretien de nos routes.

« Il ne voit aucun inconvénient à faire des emprunts, à renforcer certaines taxes, et à en spécialiser l'emploi. Mais il veut conserver l'unité budgétaire et rendre possible le contrôle du Parlement. »

Enfin, la création de l'Office des routes soulevait également des appréhensions de la part des défenseurs des prérogatives des Conseils généraux.

Le même avis s'exprimait à cet égard de façon très nette :

« Il veut bien centraliser les ressources de manière à rendre certaines régions solidaires les unes des autres dans les dépenses, mais il préfère la décentralisation dans une certaine mesure pour l'exécution des travaux.

« Centraliser davantage, ce serait mal connaître les efforts consentis par les départements et les Conseils généraux. Ce serait sacrifier à l'uniformité l'économie qui résulte de l'emploi judicieux des ressources locales et créer des conflits inévitables. »

Cette double critique : atteinte à l'unité budgétaire et centralisation excessive suffit à empêcher la création de l'Office des routes. Mais ce fut surtout l'hostilité du Ministère des Finances à la spécialisation des ressources mises à la disposition de cet organisme qui conduisit à abandonner le projet.

SECTION 5. — Les propositions de loi de M. Charlot.

A. — LA PROPOSITION DE 1926.

MM. CHARLOT, BOREL, LE TROCQUER, BAZILE, CARNOT et SIBILLE, déposèrent de leur côté sur le bureau de la Chambre des députés, à la séance du 29 juin 1926, une proposition de loi ayant pour objet « l'amélioration du réseau des routes nationales et de sections de routes départementales pouvant y être assimilées. »

Le projet Le Trocquer et la proposition Sibille analysés plus haut tendaient à fixer le régime administratif des routes à grand trafic et la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales,

sans se préoccuper des moyens financiers nécessaires pour réaliser l'opération projetée.

La proposition Charlot précisait la nature et la durée des opérations à engager et surtout, prévoyait les ressources destinées à faire face aux dépenses.

Les auteurs de cette proposition constataient d'abord que le projet de lois relatif aux routes à grand trafic était toujours en instance devant le Sénat et que le projet de création de l'Office des routes n'avait pas vu davantage le jour à cause de la crise financière.

Les mêmes difficultés financières s'opposaient à l'adoption de la proposition de M. DE CHAPPEDELAINE qui prévoyait la remise à l'Etat de la charge d'entretien des chemins départementaux ou d'intérêt commun, sous réserve, pour les collectivités locales, de les subventionner à concurrence du montant des dépenses annuelles supportées par eux.

Pour les mêmes motifs, la proposition de M. TOURNAN, sénateur, tendant à établir la participation de l'Etat dans les charges assumées par les départements et les communes pour la voirie départementale et vicinale, n'était pas susceptible d'aboutir.

Aussi, la proposition de M. CHARLOT, délaissant le problème de la réorganisation des services routiers et de la répartition des charges, s'attachait-elle uniquement à créer des ressources destinées à permettre de réaliser le programme de réfection du réseau routier jugé nécessaire.

Ce programme comportait la remise en état de 10.000 kilomètres de chaussées les plus usagées, échelonnée sur une période de 5 ans.

La dépense exceptionnelle à engager était estimée à 750 millions.

Pour couvrir cette dépense, la proposition prévoyait que viendraient s'ajouter, aux crédits budgétaires ordinaires d'entretien, deux catégories de recettes :

1^o Une surtaxe routière exceptionnelle, votée pour 5 ans, sur les possesseurs de véhicules à traction mécanique et animale, égale aux deux dixièmes de l'impôt sur la circulation.

Une majoration de 100 % de cette surtaxe était applicable aux véhicules mécaniques non munis de bandage en caoutchouc.

Le produit annuel de cette surtaxe était évalué à 80 millions environ.

2^o Un prélèvement de la moitié de la plus-value à partir de l'exercice 1926, du droit intérieur sur les essences et les carburants. En

faisant état d'une augmentation annuelle de 100 millions dans la consommation de l'essence, ce prélèvement, qui représentait la part de l'Etat dans la dépense, alors que la surtaxe routière représentait celle des usagers, devait donner 17 millions en 1927, 85 en 1931. En cas d'insuffisance des deux recettes ci-dessus, il était prévu un complément de subvention de l'Etat qui pourrait atteindre 20 millions de francs en moyenne et serait inscrit chaque année au budget.

Les quatre cinquièmes de ces crédits extraordinaires devaient servir à l'amélioration du réseau des routes nationales.

Le cinquième restant était destiné à subventionner, dans la proportion de 30 à 70 %, des programmes locaux de remise en état de sections de routes ou chemins départementaux pouvant être assimilées, en raison de la nature et de l'intensité du trafic qu'elles supportent, à des routes nationales.

Afin de réaliser une collaboration plus étroite entre les représentants des usagers et les fonctionnaires de l'Administration, la proposition prévoyait :

a) Dans chaque département, une Commission consultative présidée par le Préfet, ainsi composée :

3 délégués du Conseil général,

3 délégués des associations touristiques.

Cette Commission était appelée à donner son avis sur le programme local annuel d'entretien et de réfection des routes nationales ou assimilées, avis qui aurait été joint aux propositions de l'Ingénieur en chef du service ordinaire, pour les demandes de crédits auprès du ministre des Travaux Publics.

b) Une Commission supérieure de la voirie routière constituée par un arrêté du ministre des Travaux Publics, comprenant :

1 inspecteur général des Ponts et Chaussées désigné par le ministre,

3 fonctionnaires du Ministère des Travaux publics nommés par le ministre,

1 fonctionnaire de la voirie départementale nommé par le ministre de l'Intérieur,

2 sénateurs nommés par les Commissions compétentes du Parlement,

3 députés, nommés par les Commissions compétentes du Parlement,

1 délégué de la Fédération des syndicats d'initiative,

- 1 délégué de la Fédération des syndicats de l'Industrie automobile,
- 1 délégué du T. C. F.
- 1 délégué de l'Automobile Club de France,
- 1 délégué de la Fédération des automobiles clubs départementaux.

Cette Commission aurait eu à donner son avis sur l'ensemble du programme national, un rapport de ses travaux aurait été remis au ministre des Travaux Publics chaque année, afin de lui fournir tous les éléments d'information nécessaires en vue de l'homologation du programme de l'année suivante.

B. — LA PROPOSITION DE 1929.

A la suite de l'échec rencontré par le projet de création d'un Office des routes, M. CHARLOT estima inopportun de soulever une fois de plus cette question, d'autre part, il se demanda s'il convenait de persévérer dans la voie où s'était engagé le Parlement, c'est-à-dire, se contenter du relèvement progressif des crédits de la route au fur et à mesure du vote des budgets annuels, ou s'il ne serait pas préférable, au contraire, d'établir un statut financier s'appliquant à un programme « déterminé, voté par périodes quinquennales ». Il considéra que cette seconde méthode présentait plus d'avantages, « en présence de l'incertitude de la solution budgétaire remise en cause chaque année au hasard de la discussion et des vues personnelles du ministre des Finances en fonctions ». Mais au lieu de revenir à la suggestion d'un Office des routes, il conçut un système mixte capable de rallier, avec les partisans de l'Office, les défenseurs de l'unité budgétaire. Ce fut l'objet de la proposition de loi n° 1235 qu'il déposa le 7 février 1929.

Certaines des mesures préconisées au cours de cette proposition sont passées dans la loi du 16 avril 1930 ; d'autres se retrouvent dans le projet de loi du Gouvernement n° 2885. Il n'est donc point inutile d'en analyser les principales données.

La prise en charge par l'Etat, avec la collaboration financière des départements, de 300.000 kilomètres de chemins de grande communication et d'intérêt commun, entraînerait pour le Trésor une dépense annuelle de 1 milliard et demi au moins. Ce serait en outre risquer de provoquer des difficultés avec les Conseils généraux, ces assemblées se trouvant ainsi dessaisies à peu près entièrement de leur droit d'initiative et de contrôle sur la voirie moyenne.

Dès lors, ajoute l'exposé des motifs de la proposition Charlot, il semble préférable de procéder par étapes. Pour commencer, on

classerait comme routes nationales une première tranche de 50.000 kilomètres de chemins de grande communication et d'intérêt commun.

L'opération serait échelonnée sur cinq exercices, et les dépenses se répartiraient à raison d'un tiers à la charge des départements, de deux tiers à la charge de l'Etat.

Au fur et à mesure du développement de la matière imposable, le reclassement des routes secondaires pourrait se poursuivre. Au surplus, la circulation automobile aurait tendance, estimait M. CHARLOT, à délaissier les routes non classées ; l'entretien de ces dernières deviendrait donc moins onéreux. Quoi qu'il en soit, M. CHARLOT proposait de limiter à 100.000 kilomètres au maximum l'opération de reclassement à réaliser en deux étapes. Il resterait donc environ 500.000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires, d'intérêt commun ou de grande communication qui conserveraient leur statut actuel et demeureraient placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des Conseils généraux.

Au point de vue financier, M. CHARLOT estimant que les routes sont l'un des plus importants éléments de l'outillage d'une industrie en voie de développement continu, celle des transports, envisageait la création d'un « budget annexe », comme pour les autres services de l'Etat ayant un caractère industriel et commercial (P. T. T., chemins de fer de l'Etat, Imprimerie Nationale, etc.).

Pour alimenter ce budget annexe « sans toucher en rien à l'équilibre budgétaire général et sans impôts nouveaux », la proposition de M. CHARLOT suggérait de lui attribuer, d'abord, une somme égale au total des crédits routiers inscrits au budget de 1929 ; puis le demi-produit de la surtaxe sur les carburants instituée par l'article 36 de la loi de finances du 30 décembre 1928 ; enfin la moitié de la plus-value des impôts sur les automobiles. Cette plus-value était évaluée à 150 millions par an et paraissait pouvoir être considérée comme constante en raison du nombre sensiblement constant, lui aussi, des nouvelles voitures mises en circulation chaque année.

Le schéma du budget annexe dressé par M. CHARLOT faisait ressortir, avec des évaluations fort modérées pour les divers éléments ci-dessus, et compte tenu de la subvention à fournir par les départements, un excédent annuel de recettes d'environ 80 millions, susceptible d'être affecté à la construction de nouvelles routes et à des rectifications de voies existantes, en dehors de l'entretien des routes nationales de l'ancien réseau (40.000 km.) et de celles du nouveau réseau (50.000 km.).

TITRE QUATRIÈME

La réforme esquissée par les lois de finances des 30 décembre 1928 (article 37) et 16 avril 1930 (articles 146 et suivants).

CHAPITRE I

Les articles 36 à 38 de la loi du 30 décembre 1928.

En exposant plus haut le problème financier on a indiqué (1) que le mode de participation de l'Etat, par allocation de subventions, dans les charges de la voirie départementale et vicinale n'était plus adapté aux conditions nouvelles nées du développement de la circulation automobile.

On a pu constater également que toutes les solutions envisagées pour la solution du problème routier marquaient surtout la préoccupation dominante de venir en aide aux départements et aux communes, littéralement débordés par leurs charges de voirie.

C'était, d'autre part, cette catégorie de routes et chemins vicinaux qui n'ayant pas été établis en vue de desservir une importante circulation, présentait l'état le plus lamentable et suscitait le plus de réclamations de la part des usagers ; pour les routes nationales le problème ne présentait pas la même acuité et il était possible de majorer les crédits, le budget de l'Etat présentant à cette époque une élasticité évidemment impossible à trouver dans les budgets locaux.

Ce sont donc des mesures susceptibles de permettre aux budgets locaux de faire face aux dépenses routières leur incombant, que le Parlement a commencé par adopter. Ce faisant, il prouvait que le

(1) Cf. titre III, chapitre III, section 3.

problème ne permettait plus d'attendre que l'ère des discussions fût close et qu'il jugeait nécessaire de ne pas reculer davantage le moment des décisions.

Les mesures adoptées sont contenues dans les articles 36, 37 et 38 de la loi de finances du 30 décembre 1928.

L'article 36 majore de 10 francs par hectolitre, sous réserve des exonérations ou réductions en vigueur, les essences de pétroles et autres, pures ou en mélanges, les benzols, benzines, toluènes, essences de houille pure ou en mélange. Il est entendu que le produit de cette surtaxe qui constitue un nouvel impôt à la charge des usagers de la route sera entièrement employé à des travaux d'amélioration du réseau routier : cette affectation n'est pas, bien entendu, inscrite dans la loi, en raison du principe de la non-spécialisation des recettes budgétaires, mais elle a fait l'objet au cours de la discussion, d'engagements formels du ministre des Finances, et l'article n'a été adopté qu'à la suite de ces engagements.

L'article 37 crée, auprès du ministre de l'Intérieur, une Commission chargée d'établir avant le 20 juin 1929, un programme de réfection, de réparations et d'entretien des routes non nationales soumises à une circulation particulièrement intense.

En outre, elle répartira, chaque année, entre les départements, les crédits inscrits à cet effet au budget du Ministère de l'Intérieur, en tenant compte des charges propres à la réfection de chaque route à restaurer, des ressources du département et de l'intensité de la circulation.

Par décret du 22 janvier 1929, la composition de cette Commission a été ainsi arrêtée :

Président :

Le Ministre de l'Intérieur.

Membres :

Deux sénateurs,

Deux députés,

Le Directeur de l'Administration départementale et communale
au Ministère de l'Intérieur,

Le Directeur de la voirie routière au Ministère des Travaux
Publics,

Deux représentants du Ministère des Travaux Publics,

Le Directeur de la Comptabilité publique au Ministère des
Finances,

Deux inspecteurs des Finances,
Les membres du Comité consultatif de la vicinalité,
Le Directeur de l'Office national du tourisme,
Le Président de l'Union nationale des associations de tourisme,
Le Président du Touring Club de France,
Le Président de la Fédération nationale de l'automobile, du
cycle, de l'aéronautique et des transports,
Le Président de l'Automobile club de France,
Le Président de la Fédération des syndicats d'initiative de
France.

Pour remplir sa double mission, établissement d'un programme et répartition des crédits, la Commission devait avoir besoin de renseignements très précis et très exacts.

Il est intéressant de noter que dans la circulaire du 21 janvier 1929 qui enjoignait aux Préfets de fournir ces renseignements on trouve affirmé que le seul critérium valable aujourd'hui pour classer les routes départementales et les chemins vicinaux ne peut et ne doit être que l'intensité plus ou moins grande et le caractère général ou local de la circulation.

Le ministre de l'Intérieur ajoutait : « L'établissement dudit programme ne saurait dans ma pensée avoir pour base l'ancienne répartition des voies locales en routes départementales et chemins vicinaux de diverses catégories, » et il invitait à faire procéder au classement de ces voies en quatre catégories d'après les caractéristiques suivantes :

A. — Routes et chemins à circulation particulièrement intense beaucoup plus générale que locale,

B. — Routes et chemins à circulation particulièrement intense autant générale que locale,

C. — Routes et chemins à circulation intense, plus locale que générale,

D. — Routes et chemins à circulation non intense et presque exclusivement locale.

Sur le vu des renseignements fournis sur ces bases, la Commission fut en mesure, après avoir établi son programme, de procéder à la répartition des crédits :

Pour janvier 1929, ces crédits furent portés à 220 millions en argent augmentés de 100 millions de prestations en nature allemandes.

Enfin, l'article 38 ramène à la moitié des trois journées de prestations ou de la taxe vicinale correspondante, le prélèvement opéré par les départements pour les chemins autres que les chemins vicinaux ordinaires. Les communes recouvrent ainsi la disposition de ressources appréciables, qu'elles ont d'ailleurs autorisées, par dérogation aux lois des 21 mai 1836 et 21 juillet 1870, à appliquer tant aux chemins ruraux reconnus qu'aux chemins vicinaux ordinaires.

Toutefois, ajoute l'article 38, « si les ressources ainsi laissées à la disposition des communes étaient supérieures au tiers des subventions allouées aux départements, en vertu des dispositions de la présente loi, elles seraient réduites au tiers desdites subventions. »

Enfin, la loi de finances de 1928, dans son article 142 a ouvert un crédit de cinq cents millions de francs qui a été porté à 1 milliard par l'article 187 de la loi de finances de 1930, crédit destiné à permettre à l'Etat de consentir aux départements, dans la limite d'un maximum annuel de 125 millions de francs, des avances que les départements peuvent à leur tour octroyer aux communes, pendant cinq ans, à taux d'intérêt réduit, pour leur faciliter l'exécution de travaux de construction, d'élargissement et de restauration des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux.

* * *

Un effort en faveur des départements, un effort en faveur des communes, la reconnaissance de l'obligation pour l'Etat de s'intéresser de manière effective et continue aux routes à grand trafic n'appartenant pas au réseau national, tel est le bilan matériel et moral des mesures adoptées par les articles 36, 37, 38 et 142 de la loi du 30 décembre 1928.

Le titre de réforme appliqué aux dispositions édictées par ces articles serait excessif. Il y a cependant lieu de considérer que ces articles marquent un tournant de notre politique routière, le Parlement s'étant engagé à prendre des décisions fermes.

Les mesures adoptées ne constituaient évidemment qu'une première étape. La seconde a été franchie par la loi de finances du 16 avril 1930.

CHAPITRE II

La réforme de la loi de finances du 16 avril 1930.

SECTION 1. — But de la réforme.

Dans le rapport supplémentaire présenté au nom de la Commission des Finances de la Chambre, sur le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930, le rapporteur général, M. DE CHAPPEDELAINE, commentait ainsi les articles 63^o à 63ⁱ, relatifs au classement, dans la voirie nationale de 40.000 kilomètres de voies départementales et vicinales, à la suppression du prélèvement opéré par les départements sur le produit des trois journées de prestations et à l'attribution de l'ensemble des prestations aux communes :

« En raison du développement de l'automobilisme au cours des
« dernières années, développement facilité par la baisse des prix
« obtenue grâce à la fabrication en série et par le goût des voyages
« qui se répand de plus en plus parmi la jeune génération, des voi-
« tures en nombre rapidement croissant circulent sur les routes dépar-
« tementales et sur les chemins vicinaux qui supportent ainsi un
« trafic, pour lequel ils n'ont pas été construits, sans qu'aient été aug-
« mentées les ressources que les collectivités locales peuvent affecter
« à leur entretien.

« D'autre part, les voitures de tourisme empruntent fréquemment
« pour de longs itinéraires, des routes secondaires souvent plus pit-
« toresques, parfois plus courtes, et mieux entretenues.

« Les textes que nous vous soumettons ont pour but de fournir
« aux communes les ressources indispensables à l'entretien et à la
« construction de leur voirie et de permettre le classement, dans les
« routes nationales, des chemins actuellement classés dans la voirie
« départementale sur lesquels la circulation a pris nettement un carac-
« tère d'intérêt général.

« Les communes, pour l'entretien de leurs chemins vicinaux et de

« leurs chemins ruraux, disposent, en sus des ressources propres du
« budget communal, et depuis la loi du 30 décembre (art. 37), de la
« moitié du produit des trois journées de prestations établies en exé-
« cution des dispositions de la loi du 21 mai 1836, l'autre moitié
« allant au département pour l'entretien des chemins de grande com-
« munication et d'intérêt commun.

« Si l'on veut éviter de grever davantage encore le budget des com-
« munes, il faut donc augmenter leurs ressources en leur attribuant
« une plus grande part de ces prestations.

« Dans la pratique, d'ailleurs, le rendement de la prestation n'est
« appréciable qu'à proximité immédiate du lieu d'emploi et quand il
« s'agit d'extraire, d'employer ou de transporter des matériaux par
« petites quantités. De tels procédés ne s'accordent pas, évidemment,
« avec les méthodes nouvelles d'entretien des chemins fréquentés, par
« rechargements généraux goudronnés.

« Il est donc logique, en même temps que de bonne administration,
« de prévoir l'attribution aux communes de la totalité des pres-
« tations.

« Les ressources totales ainsi enlevées aux départements s'élève-
« raient annuellement, pour l'ensemble du pays, à environ 300 mil-
« lions de francs.

« Pour compenser cette perte, notre projet prévoit le classement
« dans les routes nationales de 40.000 kilomètres de chemins actuel-
« lement classés dans la voirie départementale et vicinale. L'entre-
« tien normal de ces chemins revient à environ 10.000 francs le kilo-
« mètre, soit environ, 400 millions de francs pour 40.000 kilomètres.

« Ce chiffre de 40.000 kilomètres correspond sensiblement, d'ail-
« leurs, à la longueur des chemins non nationaux dont les associa-
« tions de tourisme demandent la rectification et l'élargissement. »

Les articles 63^o à 63ⁱ sont devenus les articles 146, 147 et 148 de la loi de finances du 16 avril 1930.

L'insertion de ces dispositions dans la loi de finances n'a pas permis que la discussion des problèmes qu'elles soulevaient, revêtît toute l'ampleur désirable et on peut regretter que le Parlement ait sacrifié, une fois de plus, à cette fâcheuse pratique, souvent dénoncée, qui consiste à introduire dans la loi de finances des dispositions étrangères aux questions budgétaires proprement dites.

Quoi qu'il en soit, les dispositions contenues dans les articles 146, 147 et 148 de la loi du 16 avril 1930, constituent la seconde étape,

celle-ci extrêmement importante, de la réforme routière amorcée par les articles 36, 37 et 38 de la loi du 30 décembre 1928.

Schématiquement, l'économie de ces dispositions est caractérisée par trois points :

- 1^o l'augmentation du réseau national ;
- 2^o l'allégement des charges communales ;
- 3^o le maintien du régime administratif antérieur pour les routes non classées comme nationales.

On va retrouver ces trois points au cours des données qui suivent.

SECTION 2. — Procédure et modalités des classements opérés en vertu de l'article 146.

Cette question est réglée par l'article 146 ainsi rédigé :

« Est autorisé le classement dans la voirie nationale de 40.000 kilomètres de routes appartenant à la voirie départementale et communale.

« Ce classement sera effectué par étapes et en trois années.

« La liste des voies à classer, à raison du caractère et de l'intensité de la circulation sera dressée par les ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics.

« Cette liste sera aussitôt adressée aux préfets des départements intéressés pour recueillir, au cours de leur plus prochaine session ordinaire ou extraordinaire, l'avis des Conseils généraux s'il s'agit de routes départementales, de chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, ou l'avis des Conseils municipaux intéressés s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires.

« Les résultats de cette enquête seront soumis à la Commission instituée par l'article 37 de la loi de finances du 30 décembre 1928 qui formulera son avis sur les observations recueillies et l'ordre du classement.

« Lorsque ces propositions de classement établies par les ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics auront fait l'objet d'avis favorables, suivant le cas, du Conseil général ou du Conseil municipal, et de la Commission visée plus haut, le classement sera prononcé par décret contresigné par les ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics.

« Dans le cas contraire, le classement sera prononcé sans autre

« enquête par décret en Conseil d'Etat sur la proposition des ministres
« de l'Intérieur et des Travaux Publics.

« Il n'est rien modifié aux attributions du Conseil général telles
« qu'elles sont fixées par la loi du 10 août 1871 en matière de classe-
« ment, redressement et entretien des routes et chemins départemen-
« taux, ni en ce qui concerne son entière liberté dans le choix du
« personnel chargé de la construction et de l'entretien de ces che-
« mins. »

Cet article appelle plusieurs remarques.

La longueur de 40.000 kilomètres a été choisie parce quelle correspondait sensiblement à la longueur des voies départementales ou vicinales desservant une circulation intense à caractère général ou tout au moins régional. Ensuite l'entretien d'une telle longueur désormais à la charge de l'Etat correspondait, pensait-on, à peu près à une journée et demie de prestations dont les départements devaient être privés au profit des communes (les départements avaient déjà abandonné une journée et demie en vertu de l'art. 37 de la loi du 30 décembre 1928). Enfin, le chiffre de 40.000 correspondait également à la longueur des routes nationales dont le réseau allait se trouver doublé, passant de 40.000 à 80.000 kilomètres.

Bien entendu le classement ne devait porter que sur des voies existantes, et le choix entre les voies à classer n'aurait dû être déterminé que par l'importance et la nature de la circulation qui empruntait la voie.

Il n'en a pas toujours été ainsi du fait de la procédure employée.

Le Conseil général des Ponts et Chaussées avait établi, en se fondant sur les considérations légales, une liste des itinéraires à classer qui constituait un réseau à peu près cohérent.

Mais conformément à l'article 146, cette liste fut soumise, dans chaque département, à l'avis du Conseil général et, lorsque les classements projetés portaient sur les chemins vicinaux ordinaires, outre l'avis du Conseil général, à l'avis du Conseil municipal de la commune intéressée.

Saisies des propositions de classement, on peut penser que les assemblées locales n'ont pas été sans les modifier sensiblement. Et comme en cas de désaccord avec ces assemblées, le décret de classement ne pouvait intervenir que sur avis du Conseil d'Etat, pour éviter cette procédure lourde et longue, l'Administration dut négocier et souvent s'incliner. Or, les mobiles qui poussèrent les assemblées à modifier les propositions qui leur étaient soumises n'étaient

pas précisément désintéressés et ne tenaient que médiocrement compte de l'intérêt général. Les assemblées se préoccupèrent à peu près exclusivement de l'intérêt local.

Toutes les fois que les classements proposés portaient sur des voies en bon état, c'est-à-dire sur lesquelles le département et les communes avaient porté leur effort financier au cours des années précédentes, les assemblées s'empressèrent de les rayer de la liste pour y substituer les routes en mauvais état ; ce faisant, les collectivités locales, transmettaient en quelque sorte à l'Etat, le soin de remettre en bon état la voie qu'on lui donnait en mauvais état, et évitaient ainsi une lourde dépense.

La Commission de l'article 37 dont on a analysé plus haut la composition, se réunit pour examiner les listes à leur retour des Conseils généraux. Elle s'efforça dans la mesure où elle le put, de rectifier les demandes des Conseils généraux et dans ce cas il fallut retourner devant les Conseils généraux pour arriver à un accord et permettre ainsi le classement par décret simple. Lorsque l'accord fut impossible à réaliser entre les Conseils généraux et la Commission, force fut d'aller devant le Conseil d'Etat qui se borna d'ailleurs à adopter les propositions de l'Administration.

Contrairement à ce que semblaient appréhender les auteurs des divers projets, les Conseils généraux n'élevèrent aucune protestation contre le désaisissement de leurs pouvoirs sur une partie de leur voirie, et les récriminations les plus vives que ces assemblées émirent portèrent presque toujours sur l'insuffisance de la longueur des voies dont le classement leur était proposé. Si l'Administration des Travaux Publics n'avait pas été tenue par le chiffre limitatif inscrit à l'article 146, ce n'est pas 40.000 kilomètres qui eussent été classés dans le réseau des routes nationales mais 50.000 ou 60.000.

Bien entendu, les itinéraires chevauchant sur plusieurs départements, il fallut prendre garde que chaque tracé, dont le classement était accepté par le Conseil général d'un département le fût aussi par celui du département sur lequel il se prolongeait.

Là encore il ne fut pas toujours aisé de mettre les Conseils généraux d'accord entre eux, chacun proposant pour un même itinéraire des tracés différents.

Lorsque l'accord fut réalisé entre les assemblées locales et la Commission de l'article 37 sur la liste définitive des voies à classer, l'Administration centrale des Travaux Publics procéda à la rédaction des décrets de classement à raison d'un décret simple par département.

Si le désaccord persistait, le décret ne pouvait être prononcé, on l'a déjà indiqué, qu'après avis du Conseil d'Etat, sans qu'il y eut lieu, cependant, à toute enquête.

Chaque décret constituant en quelque sorte l'état civil de la nouvelle route nationale, sa rédaction donna lieu à des enquêtes très minutieuses auprès des services locaux afin de permettre de définir très exactement la consistance de toutes les sections des différentes voies constituant la nouvelle route.

Le classement devait intervenir en trois étapes.

En fait, grâce à la promptitude dont fit preuve l'Administration des Travaux Publics, les deux premières tranches furent classées, la première à partir du 1^{er} octobre 1930, la seconde à dater du 1^{er} janvier 1931, par une même série de décrets dont la parution s'échelonna entre le mois de novembre 1930 et le printemps de 1931. La longueur classée atteignait pour ces deux tranches 27.000 kilomètres.

La troisième et dernière tranche qui comportait donc 13.000 kilomètres fut classée, à dater du 1^{er} janvier 1932 par une seconde série de décrets dont la parution s'échelonna au cours de ladite année.

La procédure employée pour cette tranche fut exactement la même que pour les deux premières, remarque étant faite qu'elle donna lieu à des pourparlers plus serrés, car bien des difficultés rencontrées au cours des deux premières tranches avaient été ajournées à la troisième.

Le fractionnement du classement en plusieurs tranches présentait un grave inconvénient. Dès que les collectivités locales eurent connaissance de la liste des voies dont le classement était envisagé, elles s'empressèrent de ne plus consacrer aucun crédit à ces voies, allant même jusqu'à retirer les matériaux déjà approvisionnés le long de ces voies. Sans doute, dès que le fait fut signalé, les ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics firent connaître aux préfets par circulaire du 20 juin 1930 que « de pareils procédés tout à fait contraire à l'intérêt général et à la volonté du Parlement, ne peuvent être tolérés. La modification^{*} du statut administratif d'une voie ne doit pas avoir pour résultat d'aggraver les conditions de la circulation pendant la période transitoire alors que le but essentiel des textes législatifs récemment votés est, au contraire, d'améliorer ces conditions dans l'intérêt des usagers de la route. »

Il n'empêche qu'en dépit de ces instructions, la plupart des départements négligèrent, pendant la période transitoire, l'entretien des

voies jusqu'au moment de leur remise au service des Ponts et Chaussées.

L'Etat se trouva ainsi gratifié d'un nouveau réseau de routes nationales dont les caractéristiques étaient défectueuses et qui, par surcroît, offraient un état lamentable par suite du défaut d'entretien pendant la période transitoire.

Il y aurait donc eu intérêt à procéder au classement en une seule étape, quitte à prévoir un délai pour apporter les rectifications reconnues nécessaires. Le fait d'avoir opéré en trois tranches n'a pas dispensé, en effet, de l'obligation de procéder, une fois les classements terminés, à une sorte de « stoppage » et de « remaillage » du nouveau réseau dont un examen détaillé a fait apparaître la nécessité.

CHAPITRE III

Examen de quelques questions soulevées par les classements prononcés en exécution de l'article 146.

Le passage dans le réseau de 40.000 kilomètres de routes et chemins n'a pas été sans soulever de nombreuses questions, d'ordre juridique ou simplement administratif. Toutes ces questions ont dû être réglées par l'Administration et ce règlement n'a pas toujours été sans difficulté, car la loi ne les avait pas prévues et n'avait pas non plus laissé, comme elle le fait généralement, à un règlement d'administration publique le soin d'édicter les solutions à adopter.

Parmi les nombreuses questions qui se sont présentées, trois sont à retenir car elles ont donné lieu à des discussions présentant un certain intérêt juridique, ce sont celles concernant :

- 1^o la propriété du sol et des dépendances des routes nouvellement classées ;
- 2^o la validité des conventions intervenues, avant le classement des nouvelles routes, pour l'entretien de ces routes ;
- 3^o le régime à adopter pour les bacs et passages d'eau des nouvelles routes.

SECTION 1. — Propriété du sol et des dépendances des nouvelles routes nationales.

Les départements ont toujours estimé que le sol des routes départementales était leur propriété et les communes ont toujours pensé également qu'elles avaient la propriété des chemins vicinaux de toutes catégories. Quant à l'Etat il se considère également comme propriétaire des routes nationales.

Aussi, dès le prononcé du classement, l'Etat s'est considéré comme propriétaire des nouvelles voies, et a prétendu qu'étant propriétaire de ces voies, c'est à lui que devait revenir les produits accessoires de ces routes, notamment les plantations. Les départements et les communes ont répondu qu'ils ne pouvaient, à la suite d'un classement, mesure unilatérale, être dépossédés de leurs droits et ils ont prétendu garder non la propriété du sol qui ne les intéressait pas, mais la propriété des fruits et notamment des plantations qui représentaient pour leurs budgets une source de revenus assez importante.

Mais s'agit-il vraiment d'un droit de propriété, quelle est la nature du droit de ces diverses collectivités publiques sur leur domaine public, et que doit-on entendre par domaine public ?

Cette double question nous fait entrer dans les controverses juridiques sur la nature du domaine public, et sur les droits de l'Etat, des départements et des communes sur ce domaine.

On sait que deux écoles s'opposent pour dégager le critérium de la domanialité publique.

La première représentée magistralement par M. le Doyen BERTHÉLÉMY tient compte de la nature du bien. Pour elle l'expression domaine public s'applique aux biens, qui, ne ressemblant en rien à ceux des particuliers sont à l'usage de tout le monde soit par leur nature, comme les fleuves, soit par une destination qui les dénature, comme les routes.

Le Domaine public est donc ainsi défini : « portions de territoires affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée. » D'après cette théorie, les bâtiments, les objets mobiliers et même les terrains affectés aux services publics, mais non à l'usage public ne feraient pas partie du Domaine public, mais du Domaine privé. Nous ne pouvons que renvoyer sur ce point aux développements de M. le Doyen BERTHÉLÉMY dans son traité de droit administratif.

L'autre école, au contraire, tire le critérium de domanialité public du degré d'affectation du bien. Font dès lors partie du domaine public toutes les dépendances domaniales affectées directement et immédiatement soit à un service public, soit à l'usage public. L'affectation de la dépendance domaniale peut d'ailleurs n'avoir pas toujours la même origine. Elle peut être due à une opération administrative sans laquelle le lien immédiat entre la dépendance et le service ou l'usage publics n'existerait pas. C'est ce qui se passe, par exemple, pour les routes affectées par classement. Mais l'affectation peut être indépendante de la décision de l'Administration et due à des événements natu-

rels que l'Administration se bornera à constater et à proclamer. Telle est la situation pour les fleuves et rivières navigables, pour les rivages de la mer.

Quels sont les droits des personnes morales de droit public sur leur domaine ?

Sur ce point encore l'accord ne règne pas dans la doctrine, et nous retrouvons les deux doctrines en présence.

Nombre d'auteurs parmi lesquels MM. BERTHÉLÉMY, COLIN, et CAPITANT considèrent que le domaine public n'est pas susceptible de propriété.

Dès lors l'Etat, le département ou la commune à qui est remise la garde d'une portion du domaine public ne peut exploiter ce domaine que dans la mesure où cette exploitation n'est pas incompatible avec l'usage du domaine. Ils percevront les fruits de ce domaine. Mais en ce qui concerne les fruits, M. BERTHÉLÉMY a dit dans son traité « à l'égard des accessoires du domaine public, le droit de propriété se conçoit sans peine ; il ne se conçoit pas sur le domaine « lui-même. »

Pour l'école opposée, adoptant le critérium de la domanialité publique, fondée sur l'affectation, le Domaine public est susceptible d'un droit de propriété. Mais il s'agit non pas du droit de propriété tel qu'il est défini par le Code civil, mais d'un droit *sui generis* dominé et limité par l'affectation.

En ce qui concerne les fruits, les deux écoles aboutissent à la même conclusion : la perception des fruits par la collectivité affectataire peut être considérée comme l'exercice d'un droit de propriété.

Quoi qu'il en soit, il fut d'abord décidé, par l'Administration des Travaux Publics en accord avec celle de l'Intérieur, que le classement des voies départementales ou communales dans la voirie nationale prévu à l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, entraînait *ipso facto* transfert à l'Etat de la propriété du sol et des plantations qui s'y trouvent incorporées, et que s'agissant de biens du domaine public, ce transfert ne pouvait donner lieu à aucune indemnité.

Tel est le sens des réponses aux questions écrites posées par divers parlementaires (1).

Ce principe était d'ailleurs conforme à la jurisprudence établie en la matière par le Conseil d'Etat, notamment par des arrêts rendus

(1) Voir *Journal officiel*, Débats parlementaires du 6 décembre 1930, p. 3765. Travaux Publics.

le 9 août 1893 (Le Fossat) et le 8 août 1894 (Parlebosq). C'était également le plus rationnel et le plus équitable. La loi du 16 avril 1930 a décidé que l'Etat serait désormais chargé d'administrer certains chemins gérés jusque-là par les départements et les communes. Il semble qu'il allait de soi que ce fût la collectivité chargée de gérer qui encaissât les revenus de ces chemins, d'autant que le classement, loin de constituer un bénéfice pour l'Etat, entraîne une charge considérable et que les quelques revenus à provenir des coupes des arbres sont infimes par rapport aux dépenses d'entretien et de réfection des voies classées dont les communes sont déchargées.

Mais les collectivités locales protestèrent énergiquement contre ce point de vue et firent habilement dévier la discussion sur le terrain financier en faisant remarquer que les arbres plantés sur les voies classées représentaient pour leur budget une grosse valeur sur laquelle ils pouvaient légitimement compter et qu'en les privant de cette ressource, un grave préjudice serait porté à leurs finances.

Diverses transactions furent proposées à l'Administration des Travaux Publics. Mais cette dernière considérant que les produits du Domaine public étaient, conformément à la règle posée par l'article 43 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, encaissés par l'Administration des Domaines qui est chargée de procéder à la vente des arbres, estima que c'était au ministre des Finances à se prononcer sur la suite à donner aux suggestions proposées. Ces suggestions consistaient soit à laisser seulement aux communes la propriété des arbres plantés depuis plus de dix ans, soit à leur ristourner, au moment de la vente des arbres, une part égale à la valeur des arbres au jour du classement.

Ce fut la première solution qui reçut l'adhésion des services financiers et le ministre du Budget déclara à la tribune de la Chambre des députés (deuxième séance du 2 juillet 1931) « qu'il lui avait paru possible d'attribuer aux collectivités locales le bénéfice du produit des « plantations datant de plus de dix ans. »

Des instructions conformes furent adressées par le ministre des Travaux Publics au Préfets par une circulaire du 13 décembre 1932 qui spécifiait « qu'en principe le transfert d'un chemin à une autre collectivité entraîne, au profit de cette collectivité, le transfert également « de toutes les dépendances du chemin, y compris les plantations.

« Mais dans le cas spécial du transfert opéré en vertu de l'article 146 « de la loi de finances du 16 avril 1930 il a paru juste et équitable de

« tenir compte aux départements et aux communes des conditions « spéciales dans lesquelles le classement a été décidé.

« C'est pourquoi, tout en maintenant le principe de l'administration « et de la gestion des plantations par le service des Ponts et Chaussées, « j'ai, d'accord avec M. le ministre des Finances, admis que les collec- « tivités pourront continuer à bénéficier du produit des arbres qui « avaient plus de dix ans d'âge au moment du classement. »

La prise de possession des arbres par le service des Ponts et Chaussées a été précédée d'un recensement des plantations de plus de dix ans, recensement effectué contradictoirement entre les Ingénieurs et les représentants des collectivités départementales et communales.

L'entretien des plantations recensées incombe aux Ingénieurs chargés de la route, aussi bien que celui des plantations desdites routes, ayant moins de 10 ans, dans les mêmes conditions que l'entretien des plantations des anciennes routes nationales.

Il appartient notamment aux Ingénieurs de faire procéder aux élagages nécessaires tant pour la bonne tenue des arbres que pour la sécurité de la circulation, la responsabilité de l'Etat, en cas d'accident attribué à un défaut d'entretien, pouvant être engagée.

En ce qui concerne la conservation et l'abatage des arbres, les plantations recensées sont soumises aux mêmes instructions que les plantations plus jeunes des nouvelles routes et ces instructions sont celles en vigueur concernant les plantations des routes nationales.

D'une manière générale, l'Administration, et en cas d'urgence, les Ingénieurs pourront toujours décider l'abatage d'arbres que la collectivité départementale ou communale intéressée désirerait conserver, lorsque les besoins de la route motiveront cet abatage, et notamment si la sécurité de la circulation est en cause, la responsabilité de l'Etat, en cas d'accident causé par la chute d'un arbre, pouvant être engagée.

Le ministre des Travaux Publics se réserve aussi le soin d'autoriser, s'il y a lieu, l'abatage d'une plantation qui serait demandé par une collectivité départementale ou communale et dont le maintien serait jugé utile par les Ingénieurs dans l'intérêt de la route.

En un mot, l'Administration des Travaux publics doit gérer les plantations dont il s'agit, dépendances du domaine public dont elle a la charge, comme toutes les autres plantations existantes, plus jeunes, ou susceptibles d'être créées sur les mêmes routes et de la même manière que toutes les plantations des anciennes routes nationales.

La seule différence à observer est que pour les plantations recensées, la collectivité départementale ou communale est substituée à l'Administration des Domaines et que c'est avec la collectivité locale intéressée que les Ingénieurs doivent se concerter dans chaque cas particulier, pour la vente des fruits, des produits d'élagage, et le moment venu, des arbres eux-mêmes, le prix de la vente devant être encaissé par la collectivité locale en cause, étant entendu toutefois qu'en cas d'urgence les Ingénieurs devront prescrire les abatages ou les élagages d'arbres nécessaires alors même qu'ils n'auraient pu se concerter préalablement avec la collectivité intéressée comme il a été ci-dessus indiqué.

La transaction adoptée ne constitue qu'une solution de fait, ne s'appuyant sur aucune base juridique et elle apparaît comme fort contestable. Même au point de vue de la simple équité, elle est très critiquable car le classement des chemins loin d'être une source de profits pour l'Etat constitue une charge très onéreuse et qu'il était de bonne justice qu'il encaissât les quelques revenus qui viennent en atténuation de cette charge.

La mesure adoptée, concession bâtarde, crée un précédent fâcheux que les collectivités locales ne manqueront pas d'invoquer dans chaque occasion où se posera une question de transferts de droits sur les produits du domaine public.

SECTION 2. — Validité des conventions antérieures au classement.

Les départements et les communes pour la gestion des voies qui leur incombent, sont amenés à passer de nombreuses conventions. Afin de simplifier le plus possible les modalités du transfert des voies prévu par l'article 146, l'Administration des Travaux Publics posa en principe que tous les contrats souscrits par les départements et les communes avant le classement pour l'entretien des voies devenues nationales, continueraient à produire leurs effets, l'Etat se trouvant substitué aux dites collectivités, du fait du classement, et succédant à leurs droits comme à leurs obligations.

L'application de ce principe n'a pas en général soulevé de difficultés sauf dans un cas assez spécial soulevé par la ville de Dax et qu'il nous semble intéressant de relater.

La ville de Dax ayant demandé avec insistance en 1910, c'est-à-dire

à une date très antérieure au classement prévu par la loi du 16 avril 1930, que le chemin de grande communication n° 29 fût pavé dans la traversée de l'agglomération, le département y consentit, mais à la condition que la municipalité s'engageât à prendre en charge les dépenses d'entretien et de renouvellement du pavage pendant une période de trente ans.

Le 15 décembre 1911, le Conseil municipal souscrivit cet engagement dans les termes suivants :

« ...décide la prise en charge de la chaussée pavée dans l'avenue de
« Sablar (actuellement, l'avenue Vincent de Paul) entre la fin de la
« chaussée actuelle et l'avenue de la Gare, sur une longueur de 675 m.,
« ...décide la prise en charge de la chaussée pavée dans l'avenue de
« Sallar (actuellement, l'avenue Vincent de Paul) entre la fin de la
« chaussée actuelle et l'avenue de la Gare, sur une longueur de 675 m.,
« demeurant bien entendu que cette prise en charge ne comprend que
« l'entretien des pavés et que toutes les autres réparations à effectuer
« à la voie du fait de la Compagnie des Tramways, seront assurées par
« cette dernière ».

Le pavage fut exécuté après que cet engagement eût été renouvelé par délibération du 8 février 1912.

Mais la ville n'exécuta en fait aucun entretien et lorsque le chemin n° 29 fut classé dans la Voirie nationale elle écrivit à l'Ingénieur en chef en lui demandant de faire remettre d'urgence la chaussée en état d'entretien, aux frais du Trésor.

L'Ingénieur en chef invoqua le bénéfice de l'accord intervenu entre la Ville et le Département et soumit le différend au ministre des Travaux publics.

Celui-ci, par dépêche du 14 février 1931, lui fit connaître que le 29 janvier précédent, il avait informé le Préfet des Landes « que tous
« les accords passés entre le département et diverses collectivités
« relativement à l'entretien des chemins classés continuent à produire
« leurs effets après le décret de classement, l'Etat se trouvant substitué au département aussi bien dans ses droits que dans ses obligations ».

En conséquence, la ville de Dax devait assumer les frais du pavage jusqu'à l'expiration du délai de 30 ans prévu dans son engagement, délai qui n'expirait qu'en 1940.

La ville de Dax n'admit pas le point de vue de l'Administration des Travaux Publics.

Il faut d'abord signaler que si, dès le début des pourparlers engagés

à propos de la réfection de la rue Vincent-de-Paul, la ville de Dax manifesta toujours son intention de laisser ces travaux à la charge de l'Etat, elle varia considérablement dans les arguments qu'elle invoquait pour soutenir sa prétention.

La convention passée en 1912 entre la ville et le département, convention par laquelle la ville prenait à sa charge pendant 30 ans l'entretien de la chaussée litigieuse, avait été passée au moment de l'installation sur cette chaussée des rails d'un chemin de fer d'intérêt local.

A l'heure actuelle, la nécessité de la remise en état de cette chaussée coïncide avec la suppression de cette ligne de chemin de fer et avec l'enlèvement des rails.

La ville soutint tout d'abord que la cause initiale et principale de l'accord intervenu entre le département et la ville de Dax ayant été l'établissement de la voie ferrée sur l'avenue Vincent-de-Paul (qui s'appelait alors avenue du Sablar) le fait que cette voie allait être enlevée devait rendre l'accord caduc.

Cette première thèse n'était certainement pas fondée. On en trouve une réfutation qui paraît extrêmement pertinente dans le fait que si la présence du tramway aggravait la difficulté d'entretien de la chaussée, elle n'a nullement été la cause initiale et principale de ces difficultés et qu'il aurait suffi de placer pour y remédier deux rangées de pavés de part et d'autre des rails et de paver l'interrails.

D'autre part, on a vu que l'engagement souscrit par le Conseil municipal de Dax le 15 décembre 1911 prévoyait que toutes les réparations à effectuer à la voie du fait de la compagnie de tramways seraient assurées par cette dernière.

En conséquence, il paraît bien évident que ce n'est pas la présence du tramway qui a rendu nécessaire le pavage de l'avenue sur 10 mètres de largeur et qu'en demandant l'exécution de ce travail, la ville de Dax a simplement poursuivi une amélioration de voirie que rendait opportune l'accroissement de la circulation routière.

Mais la ville de Dax ne s'en tint pas à cet argument, et dans le dernier état des négociations, elle soutint une autre thèse plus subtile et c'est cette thèse qu'il nous faut examiner.

Cette thèse de la ville de Dax, qui constitue ce qu'on pourrait appeler le dernier état de ses conclusions, se trouve très clairement et très juridiquement exprimée dans une lettre du maire du 31 octobre 1932 :

« L'avenue Vincent-de-Paul fait partie incontestablement du chemin vicinal de grande communication n° 29 qui a été classé dans la voirie nationale par décret du 3 décembre 1930.

« Ce décret a eu pour effet de faire passer le chemin en cause du
« domaine public communal dans le domaine national...

« Ceci dit, il faut rappeler que la loi du 21 mai 1836 met à la charge
« des communes l'entretien et la réparation des chemins vicinaux
« quelle que soit la catégorie à laquelle les chemins appartiennent.
« Donc tant que l'avenue Vincent-de-Paul a fait partie du chemin
« vicinal de grande communication n° 29 son entretien et sa réparation
« incombait à la ville de Dax.

« Pour ces chemins comme pour tous les autres chemins vicinaux
« de grande communication qui desservent la ville de Dax, le départe-
« ment, conformément à l'autorisation qu'il tient de la loi, donnait
« des subventions.

« Ces subventions étaient variables suivant l'importance des tra-
« vaux à effectuer.

« Le contrat intervenu en 1912 entre la ville de Dax et le départe-
« ment avait pour but de remédier à l'état rendu défectueux du chemin
« vicinal de grande communication n° 29 par l'établissement de la
« voie du tramway à vapeur, notamment l'entretien de l'avenue Vin-
« cent-de-Paul constituée par une chaussée simplement empierrée,
« devenait impossible.

« Il fut reconnu nécessaire de la paver.

« La ville ne pouvait assurer par ses propres moyens les réfections
« nécessaires, le département consentit à prendre une partie de la
« dépense à sa charge, c'est-à-dire à donner une subvention indiquée
« sur le contrat.

« En outre, la Ville s'engageait à assurer l'entretien de la chaussée
« pavée de l'avenue Vincent-de-Paul, c'est-à-dire qu'elle s'engageait à
« ne pas réclamer du département une subvention pour cet entretien
« pendant trente ans.

« En résumé, le contrat de 1912 a eu pour résultat de déterminer la
« part à prendre par le département dans les travaux effectués et ce,
« sous forme de subvention extraordinaire, et il n'a nullement changé
« les conditions d'application de la loi du 21 mai 1836 qui mettait à la
« charge de la commune l'entretien et la réparation de l'avenue Vin-
« cent-de-Paul, partie intégrante du chemin de grande communication
« n° 29.

« La situation de la ville de Dax à l'égard de ce chemin vicinal
« nationalisé est donc la même que celle de toutes les communes de
« France dont les chemins vicinaux de grande communication ont été
« nationalisés.

« Aucune réserve d'ailleurs n'a été faite ni dans la loi du 16 avril 1930 article 146, ni dans le décret du 3 décembre 1930.

« Cette loi et ce décret ont eu pour effet de faire passer l'assiette de l'avenue Vincent-de-Paul du domaine public communal dans le domaine national et par conséquent de mettre à la charge de l'Etat l'entretien de cette avenue.

« Il en aurait été autrement si l'avenue Vincent-de-Paul avait fait partie d'une route départementale. En effet les routes départementales font partie du domaine public départemental et leur entretien est à la charge du département ; si dans ces conditions la commune de Dax avait demandé au département de paver dans la traversée de la ville la route départementale simplement empierrée, et si, comme contribution à ce travail, la ville s'était engagée à faire l'entretien de ladite voie pendant trente ans, il est incontestable que cet accord continuerait à produire son effet après le classement de ladite route départementale dans la voirie nationale. »

Telle était la thèse de la ville de Dax. Sur un premier point, cette thèse paraît incontestable. En fait, et ceci n'est d'ailleurs pas contesté, la portion de l'avenue litigieuse n'a jamais fait partie de la voirie départementale. Elle faisait, avant la loi du 16 avril 1930 et le décret du 3 décembre 1930, partie intégrante du chemin vicinal de grande communication n° 29.

Le point de droit est non moins certain. En principe, les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, article premier de la loi du 21 mai 1836 ; l'article 8 de cette même loi prévoit cependant que les chemins vicinaux de grande communication, et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux.

La thèse de la ville de Dax qui soutient que le contrat de 1912 a consisté uniquement en une mesure d'application de la loi de 1836 apparaît comme séduisante.

Le département accordait en une fois les subventions qu'il aurait pu être appelé à donner pendant trente ans et la ville renonçait en échange de cette unique subvention à en solliciter d'autres pendant cette période de trente ans.

Que répondait l'Administration à cet argument ?

« Nous ne pensons pas, dit l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, dans un rapport du 13 juin 1932, que cette thèse soit applicable au cas présent, il y a eu en 1912, pour l'avenue du Sablar, entre ville et département, un engagement formel, spécial, débordant le

« cadre de l'entretien et de la gestion normaux des grandes communications. Sinon on ne s'expliquerait pas la clause par laquelle les « deux assemblées intéressées (Conseil général des Landes et Conseil municipal de Dax) ont convenu que l'entretien du pavage serait à la charge de la ville. Si cet entretien résultait de la loi de 1836, il y avait là une clause superfétatoire, qui, en fait, n'aurait imposé à la ville aucune charge nouvelle ».

Il faut reconnaître que si l'on se rapporte aux délibérations du Conseil municipal et du Conseil général de l'époque, la réponse de l'Administration apparaît comme assez fondée. On y voit, en effet, qu'à ce moment, aussi bien l'Assemblée communale que l'Assemblée départementale semblent avoir estimé que les travaux entrepris dans l'avenue du Sablar (l'actuelle avenue Vincent-de-Paul) incombaient au département.

C'est ainsi que dans sa séance du 27 septembre 1911, le Conseil général des Landes a adopté les conclusions du rapporteur de la commission de la voirie, conclusions qui se terminent ainsi :

« La Commission des Finances qui a examiné également le dossier « est unanime à vous proposer d'adopter les moyens financiers « indiqués par M. l'agent voyer en chef dans son rapport et de prendre « acte de l'engagement pris par la ville de Dax de prendre à sa charge « l'entretien du chemin de grande communication n° 29 dans la traversée de Dax pendant trente années.

« J'exprime à la deuxième commission toute ma gratitude pour « l'examen consciencieux qu'elle a fait de ce projet et au Conseil général, toute ma reconnaissance d'avoir bien voulu conclure avec la ville de Dax, une convention très avantageuse pour le département.

« Un désaccord avait surgi entre le service vicinal et la municipalité « de Dax, l'Administration par l'organe de l'Agent voyer en chef avait « évalué à une somme déterminée, les charges du département pour « l'entretien et les réparations du nouveau pavage du Sablar.

« La municipalité, qui contestait cette évaluation qu'elle trouvait « très élevée, a consenti à prendre à sa charge cet entretien et ces « réparations.

« C'est un grand avantage pour le département ».

De son côté, la ville a considéré que l'entretien incombait au département et qu'elle n'y participait qu'à titre de contribution volontaire.

C'est ainsi que l'on trouve, dans une délibération du Conseil municipal de Dax du 8 février 1912, un rapport des Commissions des Finances et de la voirie dans lequel il est dit que par sa délibération

du 15 septembre 1911 le « Conseil municipal de Dax votait le principe « de la contribution de la ville aux dépenses qu'entraînaient les améliorations proposées par le service vicinal au chemin de grande « communication n° 29 ».

On comprend dès lors que le service des Ponts et Chaussées se soit laissé influencer par cette manière de présenter les choses et ait estimé qu'en fait il ne s'agissait pas de l'application de la loi de 1836, mais bien d'une convention par laquelle la ville prenait à sa charge un entretien qui incombait normalement au département et que l'Etat succédant au département par suite de la nationalisation de la route, succédait également à ses droits et à ses obligations et devait bénéficier de l'engagement pris par la ville d'entretenir à ses frais l'avenue Vincent-de-Paul pendant trente ans.

Mais en se plaçant d'un point de vue strictement juridique, il est permis de se demander si la manière plus ou moins exacte dont était présentée la chose par les Assemblées délibérantes en 1911 pouvait changer le fond du droit et pouvait faire passer à la charge du département un entretien qui incombait exclusivement à la ville.

Car, si en vertu de l'article 8 de la loi de 1836, le département peut participer à cet entretien par des subventions, l'allocation de ces subventions est purement facultative et ne saurait en aucune mesure être considérée comme un droit par les municipalités (Cons. d'Etat, 31 juillet 1874, Ille-et-Vilaine, *Lebon*, p. 761).

La ville de Dax, en s'engageant à entretenir l'avenue du Sablar pendant trente ans, n'a donc fait que reconnaître une obligation qui lui incombait en vertu de la loi de 1836.

Il importait donc peu, pour l'examen de la question posée, de savoir si en 1911 le département et la ville ont pu considérer qu'en principe l'entretien du chemin incombait au département et si ce n'est que par exception que la ville a pris la charge de pourvoir à elle seule à l'entretien du chemin pendant trente ans.

En fait, que ce soit par application de la loi de 1836 ou par application de la convention, c'est la ville qui devait entretenir le chemin.

Or, lors de la nationalisation du chemin vicinal n° 29 en 1930, l'Etat a pris la succession non pas du département, auquel ce chemin n'a jamais appartenu, mais de la ville. Si bien qu'il n'était nullement fondé à s'appuyer, pour refuser d'assurer l'entretien d'une voie qui fait partie du domaine public national, sur une convention qui, quelle que soit l'interprétation qu'on lui donne, apparaît pour l'Etat « comme res inter alios acta ».

Ce fut cette thèse qui l'emporta devant le Comité de Contentieux et d'Etudes juridiques, et en conséquence, l'Administration des Travaux Publics dut, contrairement au point de vue qu'elle avait d'abord soutenu, exonérer la ville de toute participation dans les frais d'entretien et de réfection du travail de la nouvelle voie.

SECTION 3. — Question des ponts à péage et des bacs.

A. — PONTS A PÉAGE.

Le principe des ponts à péage s'explique fort aisément : il permet aux collectivités publiques d'établir des ponts sans grever leur budget, l'entrepreneur qui a construit l'ouvrage étant rémunéré de son travail par le produit des péages perçus sur les usagers.

Mais on conçoit les inconvénients que présente la perception des péages dès que la circulation devient quelque peu active, et afin de supprimer toute entrave au développement de la circulation, la suppression des ponts à péage a été poursuivie graduellement.

Au 1^{er} janvier 1877, il en restait 32 sur les routes nationales et 284 sur les chemins vicinaux.

La loi du 30 juillet 1880 décida qu'il ne serait plus construit à l'avenir de ponts à péages sur les routes nationales et que ceux qui y étaient établis seraient rachetés dans un délai de huit ans.

Pour les routes départementales, la loi édictait la même interdiction d'en établir pour l'avenir et décidait qu'il pourrait être accordé aux départements, pour le rachat des ouvrages existants sur ces routes, une subvention dont le maximum était fixé à la moitié de la dépense, ce maximum pouvant être réduit au tiers ou au quart selon la valeur du centime départemental.

Mais en ce qui concerne les chemins vicinaux aucune restriction légale n'était apportée à l'établissement de tels ouvrages et les Conseils généraux et municipaux ont conservé la faculté d'établir des ponts à péage pour le passage de ces chemins (1).

(1) L'autorisation de percevoir les droits est donnée par décret en Conseil d'Etat, précédé d'une enquête dans les formes prescrites par l'Ordonnance du 18 février 1834. Bien que rien ne s'oppose en fait à ce que les communes intéressées à un chemin grande communication ou intérêt commun, où propriétaires d'un chemin vicinal ordinaire perçoivent en règle directe des droits de péage, ces droits sont habituellement recouverts par un concessionnaire qui est le plus souvent l'entrepreneur constructeur.

Lorsqu'un pont à péage existait sur une voie vicinale au moment du classement de cette voie dans le réseau des routes nationales, que s'est-il passé ?

En fait, parmi les itinéraires classés dans le réseau national, un seul comportait un pont à péage, celui de Dinard à Pleslin et Châteauneuf (devenu la route nationale n° 166 A) qui franchit la Rance entre Port-Saint-Jean et Port-Saint-Hubert, sur un pont suspendu ouvert à la circulation moyennant péage.

Le maintien de la perception des péages étant incompatible avec le classement de l'ouvrage et de la route dans la voirie nationale, l'Administration des Travaux Publics, avant de prononcer le classement, fit connaître aux Conseils généraux intéressés (Ille-et-Vilaine et Côtes-du-Nord), que l'incorporation dans le nouveau réseau de l'itinéraire en cause ne pourrait intervenir que moyennant l'engagement préalable des deux départements de concourir pour moitié au total, suivant une répartition à convenir entre eux deux, à la dépense de rachat des péages dans les conditions prévues par la convention passée par le département d'Ille-et-Vilaine avec l'entreprise chargée de la construction du pont.

Aux termes de cette convention, la dépense de construction du pont était supportée jusqu'à concurrence de 50 % par le département, l'autre moitié était couverte par le constructeur qui était rémunéré de son avance par la perception de péages pendant une durée de 75 ans.

Toutefois, l'article VII de la convention spécifiait que le département conservait le droit de faire le rachat des péages quand bon lui semblerait pour rétablir la gratuité en remboursant dans ce cas à l'entrepreneur sa part contributive, déduction faite des années déjà courues et en lui allouant une indemnité dont le mode de calcul était indiqué par ledit article.

Cette convention, ainsi que l'institution des péages avait été approuvée par décret du 25 mars 1924 rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Sur le vu des engagements souscrits par les Conseils généraux d'Ille-et-Vilaine et des Côtes-du-Nord de supporter 50 % de la dépense de rachat de l'ouvrage, un décret du 14 janvier 1933 classa purement et simplement et sans aucune mention ou réserve spéciale, l'itinéraire Dinard-Pleslin dans le réseau national en application de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, et une décision postérieure ouvrit les crédits nécessaires pour le paiement de la moitié de l'indemnité de rachat, les

deux départements ayant inscrit, de leur côté, à leurs budgets, les crédits correspondant à l'autre moitié.

Mais c'est alors que s'élevèrent de graves divergences de vues entre le concessionnaire et l'Administration au sujet de la liquidation de l'indemnité de rachat, le concessionnaire prétendant avoir droit à une indemnité très supérieure à celle qui lui était accordée.

Il serait sans intérêt d'entrer ici dans le détail des réclamations présentées par l'entreprise et d'analyser les points en discussion ou les divergences d'interprétation de la convention.

Mais il est à remarquer que le concessionnaire prétendit s'opposer à la suppression des péages, estimant que l'article VII de la convention citée plus haut, lui permettait de ne consentir à cette mesure que si l'indemnité qu'il réclamait lui était au préalable réglée.

Cette prétention fut, à bon droit, pensons-nous, jugée inadmissible et rejetée. L'établissement de la liberté de passage sur un pont à péages d'une route classée comme voie publique est de la part de l'autorité compétente un acte de puissance publique qui ne saurait être subordonné à de telles conditions.

L'article VII de la convention prévoyant que l'Administration conservait le droit de procéder au rachat du pont quand bon lui semblerait pour établir la gratuité, elle pouvait donc décider, dans l'espèce, ce rachat à la date qui lui semblerait la plus opportune, dès l'intervention du décret de classement, compte tenu des délais à prévoir pour la réalisation de l'opération.

En fait, le classement a été prononcé le 14 janvier 1933 et la suppression des péages vient seulement d'être rendue effective. A cet égard, l'Administration rappela à l'autorité préfectorale que si, nonobstant l'arrêté qu'elle était invitée à prendre, pour rendre libre la circulation sur le pont, le concessionnaire persistait dans ses intentions de vouloir continuer à percevoir les droits, l'autorisation pour lui d'effectuer cette perception était arrivée à terme par suite de la décision de rachat, et au delà de ce terme, n'avait plus de base légale. Le concessionnaire pourrait donc être poursuivi en vertu de l'article final de la loi de finances de 1933 (art. 141 de la loi du 31 mai 1933).

D'autre part, l'Administration ajoutait que le fait d'établir un barrage sur la route et notamment de tenir fermée la grille installée sur le pont pour la perception des droits constituerait à partir de la même date, la contravention prévue par l'Ordonnance du 4 août 1731 et l'article 471, 4^e du Code pénal.

C'était assez dire que la liberté de la circulation devait être assurée

malgré l'attitude du concessionnaire, avec au besoin, recours à la force publique. Et à notre avis, il est juste qu'il en ait été ainsi décidé, car les usagers ne sauraient faire les frais d'une discussion entre le concessionnaire de l'ouvrage et l'Administration.

Les droits du concessionnaire ne sont nullement sacrifiés du fait de la suppression du péage, et, s'il estime que l'indemnité qui lui a été allouée est mal calculée, il lui est loisible de soumettre le différend à la juridiction administrative.

B. — BACS ET PASSAGES D'EAU.

La question des bacs a soulevé, lors du transfert à la voirie nationale des voies qu'ils reliaient, quelques difficultés.

En fait, les difficultés n'ont porté jusqu'à maintenant, que sur un seul bac, mais très important, qui relie deux tronçons d'un itinéraire classé route nationale, le bac de Quillebeuf sur la Seine.

Ce bac reliait au travers de la Seine maritime entre les communes de Quillebeuf (Eure) et de Lillebonne (Seine-Inférieure) les chemins de grande communication 87 de l'Eure (côté rive gauche) et 139 de la Seine-Inférieure (côté rive droite).

Ce bac qui livrait passage à ces chemins vicinaux, était entretenu à frais communs par les deux départements intéressés et placés sous le régime de la loi du 10 août 1871, article 46.

On se rappelle que la loi du 6 février an VII avait fait rentrer tous les bacs dans le Domaine public et les avait mis aux mains de l'Etat. Mais l'article 46 de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux vint disposer que les Conseils généraux « statuent définitivement sur « l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau sur les « routes et chemins à la charge du département et sur la fixation des « tarifs de péage ».

Le bac de Quillebeuf, reliant des chemins vicinaux avait donc été remis, en vertu de ce texte, aux départements conjointement et solidairement, chacun pour moitié.

Les deux départements s'étaient mis d'accord pour faire assurer l'exploitation du bac par un concessionnaire dont la concession n'expirait qu'en 1936, les dépenses étant partagées à raison de 2/3 pour la Seine-Inférieure et 1/3 pour l'Eure.

Au moment du classement des chemins de grande communication en cause dans la voirie nationale, les frais d'exploitation montaient

à 650.000 francs et la valeur des installations à 2.550.000 francs.

Dès que les deux chemins furent classés, les Conseils généraux de l'Eure et de la Seine-Inférieure firent remarquer « qu'on ne saurait concevoir que le bac de Quillebeuf reliant au travers de la Seine maritime deux tronçons de routes nationales continuât d'être entretenu par les deux départements ainsi qu'il en était jusqu'alors, en vertu de la loi du 10 août 1871 ».

Ils estimaient, en conséquence, que les dépenses d'entretien de ce bac devraient incomber à l'Etat à partir du jour où l'Etat prenait en charge les dites sections de routes.

Autrement dit, d'après la thèse des départements, les deux tronçons de routes qui aboutissent au bac ayant été classés dans la voirie nationale, le bac serait lui-même passé dans le Domaine de l'Etat et il appartiendrait, en conséquence à l'Administration des Travaux Publics d'en assurer le fonctionnement à ses frais.

Cette thèse ne semble pas juridiquement fondée. Les décrets de classement des voies aboutissant au passage d'eau de Quillebeuf n'ont pu avoir pour effet de faire rentrer dans le Domaine de ces voies le bac lui-même et, par suite, de mettre à la charge de l'Etat les dépenses de son fonctionnement.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est actuellement fixée en ce sens que, si un bac peut à certains égards être considéré comme assurant un service public, il ne constitue pas un ouvrage public proprement dit et, en conséquence, ne fait pas nécessairement partie intégrante des deux tronçons de voie publique qu'il relie (Arrêt Sauvignois : 15 mai 1874 ; Arrêt Lenoir, 2 juillet 1920, etc..).

C'est dire que, contrairement à l'avis des Conseils généraux de l'Eure et de la Seine-Inférieure, les décrets de classement des chemins n'ont eu nullement pour effet de classer en même temps le bac de Quillebeuf. Ces décrets ont eu simplement pour effet de replacer sous l'autorité de l'Etat, conformément à la loi du 6 Frimaire an VII, toute exploitation du bac qui pourrait exister pour assurer les relations entre les deux rives. Or, le régime de la loi du 6 Frimaire an VII n'impose à l'Etat aucune obligation légale d'exploitation des bacs, et le principe de cette législation est que l'Etat a tout pouvoir pour fixer les conditions de leur fonctionnement ou pour en décider, s'il y a lieu, leur suppression, remarque étant faite qu'aux termes des instructions contenues dans les anciens textes (arrêté du Gouvernement du 8 Floréal an XII ; Instructions du 19 Prairial an XII ; circulaire du Directeur général des Ponts et Chaussées du 17 avril 1811), il a toujours été

admis que les bacs devaient rapporter des produits et non être une source de dépenses.

La circulaire du 17 avril 1844 relative aux adjudications des passages d'eau précise formellement que « ces adjudications ne doivent être faites au compte du Gouvernement que lorsqu'il est constaté que les produits des passages d'eau seront au moins suffisants pour pourvoir à leur entretien... Autrement, ces passages doivent être abandonnés aux communes intéressées à leur conservation, si elles consentent à s'en charger... Si elles s'y refusent, les passages doivent être supprimés ».

En résumé, la loi du 6 Frimaire an VII a bien, depuis le classement, repris son empire sur le bac de Quillebeuf en en soumettant le fonctionnement à l'autorité de l'Etat ; mais ce dernier, conformément aux principes qui viennent d'être rappelés à tout pouvoir pour fixer les conditions de son fonctionnement, ou pour en décider, s'il y a lieu, la suppression.

De leur côté, bien entendu, les départements de la Seine-Inférieure et de l'Eure ne sont plus tenus d'assurer l'exploitation du bac, mais comme ces collectivités sont liées envers l'exploitant du bac par une convention qui n'expire que le 31 décembre 1935, elles auraient, le cas échéant, à régler leur situation à l'égard de cet exploitant si ce dernier voyait la convention modifiée d'une façon quelconque avant cette date.

Tel est le droit strict, et c'est dans ce sens qu'il a été statué par une décision ministérielle du 8 septembre 1933. Cette décision ajoutait toutefois : « En fait, il n'est pas douteux que le maintien du passage d'eau présente un grand intérêt pour les populations des deux rives et j'espère que les deux départements se mettront d'accord sur une formule d'exploitation pour la période transitoire restant à courir jusqu'à l'expiration fixée du contrat de concession et d'affermage en vigueur ».

« L'exploitation de ce bac étant également désirable pour la circulation générale, je ne me refuserai pas, pour assurer son maintien, à envisager la mise en vigueur, à dater du 31 décembre 1935, d'un régime qui pourrait reposer sur les bases suivantes :

« 1^o Les Conseils généraux devraient accepter de faire supporter par leurs départements respectifs une contribution proportionnelle à la part d'intérêt qu'offre le passage d'eau pour les populations locales.

« A cet égard, je remarque que le déficit d'exploitation du bac pro-

« vient en grande partie de l'exonération des taxes de passage accordée
« actuellement aux piétons. On devra évaluer la perte des recettes
« de cette situation résultant et l'imputer en totalité aux budgets
« départementaux.

« 2° L'exploitation du bac pourrait être amodiée à l'un des deux
« départements intéressés, et dans ce cas, l'Etat leur verserait la sub-
« vention convenue au titre de la voirie nationale, soit directement à
« une société privée, les départements versant à l'Etat leurs contri-
« butions respectives ».

Cette décision est, à notre avis, fondée en droit strict. En fait, elle semble très rigoureuse pour les départements qui ne l'ont pas acceptée, et un pourvoi a été formé devant le Conseil d'Etat, par le département de l'Eure contre cette décision.

Il sera très intéressant de suivre le développement de cette affaire, mais il est probable qu'un accord amiable interviendra comme conclusion aux négociations actuellement en cours.

Le report de l'intervention de l'Etat à 1936, fondé en droit, semble difficile à maintenir, dès l'instant qu'un accord amiable est envisagé et il est permis de penser qu'une solution transactionnelle interviendra.

CHAPITRE IV

Les conséquences financières de la réforme de 1930 et la situation budgétaire.

La réforme de 1930 ayant maintenu le régime administratif antérieur des routes, les seules conséquences qu'elle comporte sont d'ordre financier. Elles se présentent de façon différente selon que l'on envisage le budget de l'Etat, celui des départements et des communes.

SECTION 1. — Les dépenses de la voirie nationale après la réforme de 1930.

Le transfert dans le réseau national de 40.000 kilomètres de routes départementales et vicinales a entraîné pour l'Etat une nouvelle charge permanente très importante ; il n'avait avant la réforme que 40.000 kilomètres de routes à gérer, il en a maintenant le double, soit 80.000, répartis en deux réseaux de 40.000 kilomètres que, pour les différencier, on désigne, le premier sous le nom d'ancien réseau et les nouvelles voies classées, sous le nom de nouveau réseau (1).

A la veille de la réforme de 1930, l'Etat consacrait à l'ancien réseau,

(1) Les routes du nouveau réseau viennent de recevoir, comme celles de l'ancien, un numéro. Toutefois, au lieu de procéder à une refonte d'ensemble de tout le numérotage, on a respecté le numérotage des anciennes routes (numérotées de 1 à 211) et on a attribué aux nouvelles routes une nouvelle série de numéros débutant à 301 et allant jusqu'à 853. La nouvelle nomenclature des routes nationales, qui a fait l'objet d'une circulaire du 8 septembre 1933, publiée au *Journal officiel* du 14 du même mois troublera un peu l'habitude des usagers, et nécessitera évidemment la revision de toutes les cartes routières. Cette revision est en cours et déjà les principales maisons d'éditions cartographiques publient des cartes portant le nouveau numérotage.

le seul qu'il eût alors à gérer, 610 millions, puis en 1931, 700 millions et en 1932, 625 millions.

Il convient de mentionner que pour les années 1931 et 1932 des crédits d'outillage national sont venus s'ajouter à ces dotations, à concurrence de 100 millions en 1931 et 200 millions en 1932, ce qui donne au total pour l'ancien réseau, 800 millions en 1931 et 825 millions en 1932.

Pour le nouveau réseau, 100 millions figuraient au budget de 1930, 290 en 1931 et 470 en 1932.

Comme pour l'ancien réseau, des crédits d'outillage national sont venus s'y ajouter, mais en 1932 seulement, à concurrence de 280 millions.

Depuis 1930, le tableau des dépenses de la voirie nationale peut donc être résumé comme suit :

1930 :	
Ancien réseau	610 millions
Nouveau réseau	100 millions
TOTAL	710 millions
1931 :	
Ancien réseau	800 millions (dont 100 d'outillage national).
Nouveau réseau	290 millions
TOTAL	1.090 millions
1932 :	
Ancien réseau	725 millions (dont 200 d'outillage national).
Nouveau réseau	750 millions (dont 280 d'outillage national)
TOTAL	1.475 millions

On voit que ce n'est qu'à partir de 1932 que la dotation du nouveau réseau atteint un chiffre comparable à celle allouée pour l'ancien ; il est juste de remarquer que ce n'est qu'à partir de cette année-là que les transferts ont été opérés en totalité. Il n'en est pas moins vrai que cette dotation est fort insuffisante car les deux réseaux sont dans des états qui ne sont pas comparables.

En ce qui concerne l'ancien réseau, on a eu l'occasion d'indiquer

plus haut que sa remise en état était à peu près achevée (1). Il n'en est pas du tout de même quant au nouveau, car les départements ont profité de l'occasion qui leur était offerte pour se débarrasser de leurs plus mauvaises routes.

L'Etat se trouve ainsi avoir été gratifié d'un réseau délabré et il a été un peu surpris par cette charge considérable, plus considérable qu'il ne le pensait. Il a même été contraint au début, pour ne pas interrompre certains travaux engagés, de demander à certains départements de lui consentir des avances.

Il a, depuis 1932, renoncé complètement à ce système qui n'allait pas sans présenter de graves difficultés comptables.

La situation se présente donc pour l'avenir sous un jour assez peu favorable, tout au moins en ce qui concerne le nouveau réseau. Or, si l'Etat s'avérait impuissant à remettre le nouveau réseau en état, ce serait une véritable faillite de la réforme.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les usagers et particulièrement les usagers locaux qui s'accommodaient fort bien de routes étroites, sinueuses, plus ou moins bien entretenues, lorsque ces routes relevaient de la voirie départementale ou vicinale, sont devenus très exigeants depuis que ces routes ont été « nationalisées ».

Ce changement d'attitude s'explique : tant que la route était gérée par la collectivité locale, l'usager local était appelé à supporter directement les dépenses. On conçoit qu'il s'abstint de réclamer de peur de voir engager, à la suite de ses réclamations, des travaux dont il aurait à payer la dépense sous forme de majoration de ses impôts locaux. Mais s'agissant de routes nationales, la dépense est supportée par l'Etat ; l'usager local, n'est donc plus intéressé à être économe et là où il se contentait d'un simple chemin carrossable, il exige maintenant

(1) Voici du point de vue de la réfection, la situation des deux réseaux à la date du 1^{er} janvier 1933.

Ancien réseau : sur les 40.000 km., il reste à remettre en état :

Chaussées empierrées	3.000 km.
Chaussées pavées.....	400 km.

Nouveau réseau : sur 40.000 km., il reste à remettre en état :

Chaussées empierrées	18.000 km.
Chaussées pavées.....	500 km.

On peut donc dire que la remise en état de l'ancien réseau est achevée pour les 9/10, alors que celle du nouveau ne l'est qu'à moitié, et qu'elle demandera encore 4 ans, en supposant une cadence de travail comparable à celle de 1932.

une route aux caractéristiques les plus modernes, même si l'établissement d'une telle route n'apparaît pas comme spécialement justifié.

Un effort considérable a déjà été accompli ; nous l'avons indiqué plus haut ; mais un travail plus considérable encore reste à faire qui excède les possibilités du cadre du budget. Si les usagers sont satisfaits de ce que la majeure partie des routes nationales sont aujourd'hui recouvertes de goudron, les protestations restent très nombreuses et s'amplifieraient si l'effort se relâchait en ce qui concerne l'aménagement. La circulation des poids lourds a eu pour effet de faire paraître l'insuffisance de largeur des routes. Plus de la moitié du réseau national n'a pas, à l'heure actuelle, 6 mètres de largeur (1), alors qu'une largeur de 6 à 7 mètres est indispensable pour permettre la circulation des poids lourds.

On ne doit pas perdre de vue que 7 à 800 millions d'impôts nouveaux sur les poids lourds viendront alimenter le prochain budget de 1934, parce qu'il a été représenté aux propriétaires des camions lourds que les dimensions et le développement de ces véhicules nécessiteraient de grosses dépenses routières. On ne peut donc se dispenser de prévoir l'aménagement du réseau routier, en plus de l'entretien proprement dit.

A quels chiffres peut-on évaluer les dépenses correspondantes ?

L'entretien comprend la réfection du tapis gravillonné de surface (opération essentielle pour nourrir le sol de la route et pour lui rendre la surface rugueuse qui combat le dérapage), et la réfection complète du revêtement tous les vingt ans.

Actuellement, et pour les prochaines années, on peut évaluer les frais annuels de cet entretien à :

(1) Situation actuelle au point de vue des largeurs :

	Ancien réseau	Nouveau réseau
Largeur 9 mètres	500 km.	—
Largeur 6 mètres	24.500 km.	4.000 km.
Largeur entre 4 m. 50 et 6 m.	13.000 km.	25.000 km.
Largeur égale ou inférieure à 4 m. 50 ...	2.000 km.	11.000 km.

Le but à atteindre est le suivant :

Routes à 9 mètres	5.000 km.
Routes à 7 mètres	60.000 km.
Routes comprises entre 5 et 6 mètres	15.000 km.

15.000 francs par kilomètre pour l'ancien réseau ;
 10.000 francs (1) par kilomètre pour le nouveau réseau, soit :
 600 millions pour l'ancien réseau ;
 400 millions pour le nouveau réseau.

En ce qui concerne l'aménagement, les dépenses sont plus difficiles à chiffrer, et il s'agit d'évaluations susceptibles de varier selon les programmes envisagés.

Les travaux projetés sous ce titre comprennent outre la remise en état, la construction de routes neuves, le redressement des tracés défectueux, l'élargissement, la suppression de passages à niveau, la construction de ponts, etc.

Le programme envisagé par l'Administration des Travaux Publics, et établi en tablant sur l'hypothèse d'un accroissement de 100 % du trafic routier comporte une dépense de 8 à 10 milliards à réaliser dans un délai de 5 à 10 ans ; voici l'essentiel de ce programme :

I. — ANCIEN RÉSEAU.

Achèvement de la remise en état :

a) Chaussées empierrées 3.000 km. à 100.000 fr.	300 millions
Chaussées pavées, 400 km. à 600.000 fr.	240 —
b) Elargissement à 7 mètres sur une longueur de 36.000 kilomètres de chaussées dont 15.000 ont une longueur inférieure à 6 mètres.	
21.000 km. à 10.000 fr.	210 millions
10.000 km. à 30.000 fr.	300 —
c) 5.000 kilomètres comportant des acquisitions de terrains ou exécutions d'ouvrages coûteux.....	1.200 —
d) Elargissements de chaussées de 9 mètres :	
3.500 km. à 300.000 fr.	1.050 —
e) Redressement de tournants et petites rectifica- tions	200 —
TOTAL	3.500 millions

(1) La différence en moins s'explique par le fait que les routes du nouveau réseau sont moins larges et soumises à une circulation moins intense.

II. — NOUVEAU RÉSEAU.

<i>a)</i> Chaussées empierrées :		
18.000 km. à 80.000 fr.	1.440 millions	
<i>b)</i> Chaussées pavées :		
500 km. à 500.000 fr.	250	—
<i>c)</i> Elargissement à 7 mètres	780	—
<i>d)</i> Redressements de tournants.....	250 millions	
TOTAL	2.720	—

Remise en état :

III. — ELARGISSEMENT, CONSOLIDATION ET RECONSTRUCTIONS DE PONTS (ANCIEN ET NOUVEAU RÉSEAU).

Travaux urgents	500 millions
Ouvrages de deuxième urgence	600 —
TOTAL	1.100 millions

IV. — SUPPRESSION DE PASSAGES A NIVEAU.

D'après un recensement fait en 1927, il existe en France 40.000 passages à niveau dont :

Chemins de fer d'intérêt général	20.000
Chemins de fer d'intérêt local	16.200
Voies ferrées industrielles	3.800

Dans ce total, 6.000 intéressent le réseau des routes nationales (3.000 pour l'ancien et 3.000 pour le nouveau réseau). Sur ce chiffre de 6.000 on estime à 1.000 le nombre de traversées dangereuses ou donnant lieu à des réclamations vives et fréquentes, et à 300 (en majeure partie sur l'ancien réseau) le nombre de celles qui devraient être supprimées dans un délai aussi court que possible.

A raison de 2 millions par ouvrage à la charge de l'Etat (non compris la contribution des réseaux ferrés et des collectivités), la dépense s'élevait à 600 millions.

V. — CONSTRUCTIONS DE ROUTES NEUVES.

<i>a)</i> Route des Alpes :	
Les lacunes à construire représentent une somme de ...	62 millions
Plus une annexe par le col de la Croix du Bonhomme ...	25
<i>b)</i> Route du Bord de Mer entre Nice et Juan-les-Pins destinée à se substituer à la route nationale	
	18 —
<i>c)</i> Route des Pyrénées	75 —
TOTAL	180 millions

VI. — AMÉNAGEMENTS SPÉCIAUX A LA SORTIE DES GRANDES VILLES.

<i>a)</i> Elargissements à 12 et 18 mètres sur 53 kilomètres dans le département de la Seine		40 millions
<i>b)</i> Elargissement à 9 mètres en Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et Oise sur 175 kilomètres		120 —
<i>c)</i> Routes nouvelles :		
Route de Saint-Cloud	170 millions	
Route de Satory	12 —	
Route de Meudon	8 —	
		190 —
TOTAL		250 millions

TOTAL GÉNÉRAL :

I	3.500 millions
II	2.720 —
III	1.100 —
IV	600 —
V	180 —
VI	250 —
	8.350 millions

La réalisation d'un tel programme dépasse les possibilités du cadre du budget. Il n'est prévu au budget de 1934 que des crédits à peine suffisants pour l'entretien. D'autre part, l'allocation de crédits au titre de l'outillage national apparaît comme une chose problématique en raison de la crise financière et des difficultés que rencontrerait le financement d'un tel programme (1).

Il n'en est pas moins vrai qu'un crédit de 500 millions apparaît

(1) A l'heure où cette étude est mise sous presse le Gouvernement envisage le financement d'un programme d'outillage national sur les fonds des Assurances Sociales.

comme le minimum indispensable à consacrer à l'aménagement pour l'exercice 1934. C'est d'ailleurs à ce chiffre que se montait le crédit routier de l'outillage national en 1932 (480 millions) compte tenu des crédits budgétaires qui se sont élevés à 1 milliard environ, l'Etat a consacré aux routes nationales, cette même année 1932, un total atteignant 1.475 millions.

Or, en 1933, on constate une chute brusque puisque le total des crédits routiers s'est trouvé ramené à : 1 milliard 058 millions ainsi répartis :

Pour l'ancien réseau.....	625 millions
Pour le nouveau réseau	400 —
Pour les ponts	18 —
Pour les passages à niveau	18 —
Pour la construction de routes	13,5 —

A noter qu'aucune dotation d'outillage national n'est venue en 1933 majorer ces crédits.

Pour l'exercice 1934, les prévisions sont encore plus pessimistes. Le budget ne comporte que 755 millions pour les routes des deux réseaux, 16 millions pour les ponts, 12 pour les passages à niveau, et autant pour la construction de routes soit : 770 millions au total, au lieu de 1 milliard 058 millions en 1933 et 1.475 millions en 1932. L'effort entrepris risque donc d'être arrêté et ses bénéfices perdus.

Il importe de ne pas perdre de vue qu'en matière de travaux routiers, la dépense de personnel représente un pourcentage très élevé (au moins 50 %).

Une diminution de crédit de 500 millions représente une diminution de dépense de main-d'œuvre d'au moins 250 millions.

En calculant à 30 francs la journée de travail, cela conduit à plus de 8 millions de journées de travail en moins ; en admettant que les travaux se répartissent sur 200 jours, une telle diminution entraînerait à débaucher environ 40.000 ouvriers. Cela donne à réfléchir, surtout si l'on songe aux conséquences, aux indemnités de chômage à payer aux ouvriers licenciés, sans compter les indemnités à accorder aux entrepreneurs dont on devra arrêter les chantiers.

Seulement la réalisation d'un programme d'outillage national n'est pas seulement un projet d'ordre technique, c'est aussi un projet qui repose sur des possibilités de crédit public. Pour réaliser un programme d'outillage national, il ne suffit pas de demander aux Chambres de le voter, il faut encore avoir la possibilité de placer sur le marché financier les obligations au moyen desquelles le programme devrait être financé.

C'est pourquoi dans les circonstances actuelles, et devant l'impossibilité d'aggraver les charges imposées aux contribuables, l'Administration a le devoir d'examiner si, avec les crédits dont elle dispose, elle ne pourrait pas faire mieux. Cette question pose celle de la réforme administrative et plus particulièrement celle de la réforme plus complète de notre régime routier comportant notamment la suppression de la dualité des services routiers, question que nous avons exposée plus haut.

SECTION 2. — Les budgets départementaux et la réforme de 1930.

Cette question est réglée par les dispositions suivantes des articles 147 et 148 de la loi du 16 avril 1930.

ARTICLE 147. — Au fur et à mesure du classement dans le réseau des routes nationales de 40.000 kilomètres de routes et chemins appartenant à la voirie départementale ou communale, et à partir du 1^{er} janvier 1931, les départements devront restituer aux communes, par une réduction des prélèvements opérés sur le produit des journées de prestations, une somme correspondant à l'économie résultant pour eux de la prise en charge par l'Etat de l'entretien des longueurs classées.

A partir du 1^{er} janvier 1933, c'est-à-dire à l'expiration du délai de trois ans prévu au paragraphe 2 de l'article précédent, le produit des journées de prestations restera intégralement à la disposition des communes, les départements continuant à faire appel librement aux ressources ordinaires et aux centimes spéciaux prévus par l'article 8 de la loi du 21 mai 1836.

Les ressources supplémentaires dont les communes bénéficieront ainsi seront affectées aux travaux et à la gestion des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux reconnus.

Au cas, où, après la suppression totale des prélèvements sur prestations, les économies réalisées par les départements du fait du classement dans la voirie nationale de routes et chemins appartenant à la voirie départementale, seraient inférieures aux ressources restituées aux communes en vertu des dispositions qui précèdent, il y sera pourvu sur le fonds de subventions prévu à l'article suivant, et jusqu'à l'expiration d'une période de cinq années à partir de l'achèvement du classement des 40.000 kilomètres.

ARTICLE 148. — La loi de finances déterminera chaque année le montant des subventions qui seront allouées aux départements pour l'entretien et la réfection des routes et chemins de la voirie départementale. Ces subventions seront réparties par la Commission spéciale prévue par la loi de finances du 30 décembre 1928.

Il résulte de ces dispositions, que le classement des chemins soit départementaux, soit communaux dans la voirie nationale, en vertu de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930 ne profite pas aux budgets départementaux puisque ceux-ci doivent restituer aux communes en totalité à partir du 1^{er} janvier 1933, les prélèvements que dans le régime antérieur ils étaient autorisés à opérer sur le produit des journées de prestations.

Comme l'on n'était pas certain qu'il y aurait équivalence entre les dépenses dont les classements dans la voirie nationale déchargeraient les départements et la diminution de ressources à résulter pour eux de la remise qui leur était imposée en faveur des communes, le dernier alinéa de l'article 147 et l'article 148 prévoient l'allocation de subventions compensatrices au profit de ceux d'entre eux qui se trouveraient lésés par l'opération. Ces allocations sont susceptibles d'être allouées pendant 5 ans à partir du 1^{er} janvier 1933.

En fait, et contrairement aux prévisions émises par les promoteurs de la réforme de 1930, quelques budgets départementaux ont lourdement souffert de la réforme. Lors de la discussion de la réforme, on a estimé à la tribune de la Chambre que le transfert des 40.000 kilomètres classés devait alléger les budgets départementaux de 400 millions de francs (10.000 fr. par kilomètre). Mais la recette dont ils ont été privés par suite de l'abandon aux communes de la journée et demie de prestations dont ils disposaient auparavant s'est révélée supérieure à 400 millions et a atteint 500 millions. Aussi, au point de vue financier, l'opération au lieu d'être blanche, a entraîné pour les finances départementales un déficit de 100 millions dans l'ensemble, soit une moyenne d'un million par département.

Or, pour combler ce déficit, l'article 148 n'a prévu pour l'exercice 1933, au titre du Ministère, qu'un crédit de 5 millions.

On conçoit que les Conseils généraux qui avaient, au début, accepté favorablement la réforme aient changé d'attitude devant cette conséquence qu'ils jugent sévèrement.

On peut affirmer que si la réforme était à refaire, elle soulèverait de ce fait une opposition irréductible des Conseils généraux et qu'il aurait

fallu, pour lever cette opposition faire en sorte qu'aucune perte ne soit infligée aux budgets départementaux, c'est-à-dire, en l'espèce, incorporer une plus grande longueur de routes au réseau national de manière à assurer la balance des avantages et des pertes résultant de cette réforme, ou laisser aux Conseils généraux la faculté de continuer à prélever un certain pourcentage sur le produit des journées de prestations.

SECTION 3. — Conséquences de la réforme pour les communes.

Pour les finances communales, les conséquences sont simples à énoncer, elles résultent du texte même de la loi. Elles bénéficient désormais du produit d'une journée et demie de prestations, ou de la taxe vicinale correspondante, que les départements doivent leur abandonner. C'est un cadeau d'environ 500 millions et auquel vient s'ajouter une diminution très sensible des dépenses de voirie incombant aux communes, puisque la longueur des voies qui leur incombait se trouve diminuée de près de 40.000 kilomètres.

Dans son alinéa 3, l'article 147 permet toutefois, « en vue d'établir entre les communes une équitable péréquation des dépenses de voirie et dans un but de solidarité intercommunale :

« Le Conseil général nonobstant la suppression des contingents sur prestations, aura la faculté d'imposer, au maximum, à toutes les communes du département le versement, dans la Caisse départementale, du produit d'une journée de prestations payable en argent, ou d'un nombre de centimes additionnels équivalents.

« Les sommes provenant de ce versement seront réparties entre les communes dont les charges d'entretien des chemins vicinaux et ruraux sont particulièrement lourdes.

« Cette répartition sera faite par le Conseil général, suivant un barème établi par lui et qui tiendra compte, notamment, de la valeur du centime communal, du nombre de centimes additionnels, ordinaires, extraordinaires et spéciaux mis en recouvrement dans la commune et de la longueur des voies vicinales et des chemins ruraux reconnus à entretenir ».

L'article 148 précisait que les ressources supplémentaires dont les communes bénéficieraient ainsi seraient affectées aux travaux et à la gestion des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux reconnus et excluait les chemins ruraux non reconnus. C'était là une sage

disposition, car, permettre aux communes comme le proposait un amendement, d'appliquer les ressources tirées des journées de prestations aux chemins ruraux non reconnus, constituait une mesure regrettable ; grâce au transfert de 40.000 kilomètres de routes dans la voirie nationale, les communes disposent de ressources suffisantes pour l'entretien de leurs chemins vicinaux, à la condition, toutefois que ces ressources ne soient pas dispersées.

Malheureusement, semble-t-il, sous la pression des interventions qui se sont manifestées, on est revenu sur le texte de l'article 148 et la loi de finances du 31 mars 1932, dans son article 109 est venue spécifier que « les communes peuvent, par dérogation aux dispositions des lois « des 21 mai 1836 et 21 juillet 1870 appliquer lesdites ressources à la « voirie urbaine, aux chemins ruraux reconnus et aux chemins ruraux « même non reconnus, lorsque ces derniers sont livrés à la circulation « publique et que le terrain sur lequel ils sont assis est propriété « communale.

« Toutefois, en ce qui concerne la voirie urbaine et les chemins « ruraux non reconnus réunissant les deux conditions indiquées ci-dessus, elles ne jouissent de cette faculté que dans la limite du tiers « du produit des journées de prestations ou de la taxe vicinale votée « en remplacement ».

Même ainsi atténué, l'article 109 de la loi de finances du 31 mars 1932 demeure très critiquable.

En commençant par prendre les ressources prestataires affectées à l'entretien des chemins vicinaux et des chemins ruraux reconnus qui leur ont été assimilés en vertu de la loi du 30 mars 1929 (art. 53), pour les faire passer aux voies urbaines et aux chemins ruraux non reconnus, on disperse les ressources dont les communes disposent.

Jusqu'à l'adoption de l'article 109, les Maires avaient un moyen de rejeter les demandes dont le nombre aurait entraîné une trop grande dispersion des fonds. Ils répondaient que les chemins qui en faisaient l'objet n'étaient pas reconnus et ils pouvaient ainsi réserver des fonds importants pour les chemins ruraux qui le sont.

En mettant sur un pied d'égalité les chemins ruraux reconnus et les non reconnus, on a enlevé aux Maires le moyen de se défendre contre les demandes qui les assaillent. En outre, permettre d'utiliser ainsi les fonds des prestations pour tous les chemins ruraux, c'est enlever tout intérêt à la poursuite de la reconnaissance.

Sans doute y avait-il quelque chose à faire pour les chemins ruraux non reconnus, mais ce n'est pas avec les prestations qu'on aurait dû le

faire. Il faut d'autres ressources qui pourront être instituées lorsque le Parlement se décidera à aborder l'examen du projet de réforme des finances locales.

CAS PARTICULIER DE LA VILLE DE PARIS.

A la différence de ce qui s'est produit pour les finances départementales, les finances communales ont retiré de la réforme de 1930 un avantage substantiel et elles sont allégées très sensiblement en ce qui concerne leurs dépenses de voirie.

Toutefois, parmi les communes, une seule, celle de Paris, n'a retiré aucun bénéfice de l'article 146 ; il nous semble intéressant d'exposer pourquoi.

On sait que les routes nationales partant de Paris vers la province sont censées avoir leur origine sur le parvis de Notre-Dame de Paris ; mais les sections comprises entre ce point et les limites de la ville de Paris se confondant avec les rues ou boulevards empruntés, l'Etat a confié leur entretien à la Ville, sans qu'il y ait lieu de distinguer dans l'intérieur de Paris les voies urbaines proprement dites et les sections de routes nationales, toutes les voies situées dans Paris relevant de la grande voirie. Mais s'il était de bonne administration de confier à la ville la gestion des routes nationales situées dans la traversée de Paris, il était aussi équitable que l'Etat fournit à la ville une contribution dans les dépenses d'entretien des chaussées de la capitale.

Aux termes d'accords remontant à une époque déjà ancienne, la part incombant à l'Etat dans ces dépenses avait été fixée forfaitairement par le budget annuel dans la limite d'un maximum déterminé par décret dont le montant, pendant une assez longue période remontant à 1860 (1) oscilla entre 3 et 4 millions.

(1) Avant 1860, l'Etat supportait en vertu du décret du 24 avril 1856, la moitié des dépenses d'entretien des chaussées, rues, ponts, boulevards et places publiques de la Ville de Paris, ainsi que les dépenses de personnel afférentes à cet entretien. Le décret excluait toutes dépenses d'intérêt municipal notamment de balayage, d'arrosage, de construction et d'entretien des égouts et conduites souterraines.

La difficulté de cette discrimination se fit sentir chaque fois qu'il y eut à fixer le contingent de l'Etat, c'est pourquoi un décret des 23 mars, 6 avril 1861 substitua à ce régime celui du forfait fixé pour des périodes variables.

Pendant la période de 1860-1872	4.000.000 fr.
— 1873-1880	3.000.000 fr.
— 1881-1884	3.700.000 fr.
— 1885-1890	3.500.000 fr.
— 1891-1922	3.000.000 fr.
— 1923-1924	4.500.000 fr.
— 1925, 1926, 1927, 1928 ..	6.000.000 fr.

Chaque modification de ce maximum ne manquait pas de donner lieu à de laborieuses négociations entre les services intéressés, et depuis la guerre, les réclamations de la ville de Paris étaient devenues annuelles et beaucoup plus vives en raison de l'instabilité des prix qui faisait varier, à cette époque, les dépenses d'entretien des voies publiques dans de très notables proportions.

Dans ces conditions, il apparut que la solution logique consisterait dans un accord avec la ville de Paris sur une formule qui, approuvée par le Parlement, donnerait chaque année le montant du crédit à inscrire au budget pour la subvention de l'Etat aux frais d'entretien du pavé de Paris.

Après discussion entre les services de la Préfecture de la Seine et du Ministère des Travaux Publics, et après accord avec l'Administration des Finances, une convention qui devait être homologuée par une loi, intervint le 8 novembre 1926 entre l'Etat et la Ville, pour fixer une fois pour toutes le mode de calcul du contingent de l'Etat.

Ce contingent, aux termes de l'article 1^{er} de cette convention serait désormais égal à la somme représentative :

- 1^o du prix de 2.250.000 pavés de $14 \times 20 \times 16$ en granit, de provenance française, acquis par la ville ;
- 2^o du prix de 4.000 tonnes de charbon évalué d'après la moyenne des prix fixés par trimestre par le ministre des Travaux Publics, pour les usines de la région parisienne ;
- 3^o du salaire annuel de 225 cantonniers fixé à la moyenne arithmétique des salaires des cantonniers des première et dernière classes des cantonniers paveurs du département de la Seine.

D'autre part, l'article 3 de la convention spécifiait que le montant de la subvention déterminé par cette formule ne visait qu'une surface de 1.413.000 mètres carrés égale à celle dont l'entretien est censé incomber à l'Etat, et que ledit montant devrait être majoré si de nouvelles surfaces du domaine public national venaient à être rattachées

à la voirie parisienne, la majoration devant être proportionnelle aux nouvelles surfaces rattachées.

Cette convention devait être homologuée par une loi. Mais le projet déposé à cette fin, après avoir été adopté par la Chambre des députés le 29 décembre 1928 n'a pas été retenu par le Sénat.

Saisie lors de l'élaboration du budget de 1927 d'une demande de suppléments de crédits de 2.800.000 francs s'ajoutant aux 6 millions de francs antérieurs, et correspondant à la surcharge incombant au budget général du fait de la convention du 8 novembre 1926, la Commission des Finances du Sénat rejeta ce supplément de crédits en se déclarant hostile à une subvention variable et qui serait remise en cause chaque année (1).

Dans le budget de 1928, le chiffre de la contribution de l'Etat fut encore laissé à 6 millions.

En 1929, le crédit demandé s'élevait à 11.255.000 francs. Il fut voté par les deux Assemblées sans observation.

Mais, lorsque le projet de loi portant approbation de la convention fut soumis au Sénat, il se heurta à l'opposition de la Commission des Finances de la Haute Assemblée qui maintint ses objections antérieures et recommanda le maintien du régime appliqué auparavant, c'est-à-dire celui de subventions invariables pendant une période assez longue parce que le contrôle de l'Etat sur l'emploi de la subvention dans le budget de la ville de Paris n'est, en effet, aucunement assuré.

En outre, la Commission estimait que le choix des indices qui devaient servir de base à la subvention n'était pas sans présenter divers inconvénients (2). L'indice tiré du prix du charbon se comprend mal, s'agissant d'une subvention destinée à l'entretien des rues et chaussées.

Mais c'est surtout l'indice résultant du salaire moyen des cantonniers qui souleva la critique de la Commission des Finances du Sénat.

Ce salaire moyen, est-il dit dans la convention, est égal à la moyenne arithmétique des salaires des première et dernière classes des canton-

(1) Cette critique ne semble pas justifiée. En effet, la subvention prévue étant fondée sur le prix d'une quantité déterminée de matériaux et de main-d'œuvre constitue en réalité un forfait et n'exige aucun contrôle sur l'emploi des sommes allouées.

(2) Le choix de ces trois index peut, comme toujours en pareille matière, prêter à critique, mais ils présentent le double avantage de n'être pas trop nombreux et d'être suffisamment déterminés pour ne pas donner lieu à de sérieuses contestations.

niers paveurs du département de la Seine. Ainsi, toute augmentation des salaires de la première classe, si peu nombreux qu'en soient les bénéficiaires, aurait sur la subvention une répercussion importante. C'est là une conséquence qui fut jugé inadmissible.

Dans ces conditions, le projet de loi fut rejeté, avec cette signification que le crédit de 11.255.000 francs voté pour l'exercice 1929 pourrait servir de base, dans l'avenir, à la fixation du contingent de l'Etat.

La convention continua, néanmoins, à servir de base au calcul de la subvention qui est votée chaque année par la loi de finances.

En 1932, la subvention allouée a été fixée à : 11.820.000 francs. [C'est ce chiffre qui figure également dans le budget de 1934.]

Comme il fallait s'y attendre, la Ville de Paris n'a pas manqué d'invoquer les classements opérés en exécution de l'article 146 pour obtenir un relèvement de cette subvention.

En effet, parmi les itinéraires qui ont été classés, un certain nombre partent des limites de la capitale ou y aboutissent.

La Ville a donc demandé qu'il lui soit désormais tenu compte, dans le calcul des surfaces censées incomber à l'Etat, des voies qui prolongent dans Paris les nouvelles routes nationales.

En même temps la ville demandait qu'outre la surface des voies prolongeant, dans Paris, les nouvelles routes nationales (évaluée à 296.956 mq. dans la ville), il soit ajouté à la superficie de 1.413.000 mq. prise comme base de calcul de la subvention, les surfaces correspondant :

a) A l'élargissement des voies primitivement admises comme étant à la charge de l'Etat, cet élargissement réalisé à grands frais ayant été nécessité par l'importance de la circulation générale (23.600 mq).

b) Au fait que certaines grandes voies sont de plus en plus empruntées par la circulation, en provenance et à destination de l'extérieur et doivent être considérées dès lors, comme ayant le caractère de routes nationales, savoir :

1 ^o Anciens boulevards militaires	530.942 m. carrés
2 ^o Anciens boulevards extérieurs.....	425.625 —
3 ^o Grands boulevards	84.952 —
4 ^o Grandes voies diverses	66.748 —

La superficie totale des voies entrant dans le calcul de la subvention de l'Etat se serait trouvée ainsi presque doublée, et sur les bases prévues par la convention de 1926, la subvention de l'Etat aurait atteint pour l'exercice 1933, 25 millions de francs.

Saisie de cette demande, l'Administration des Travaux Publics estima, d'accord avec celle de l'Intérieur, qu'il était équitable de faire bénéficier la ville de Paris des avantages de l'article 146 et qu'il convenait, en conséquence, d'admettre pour le calcul de la subvention de l'Etat au cours des prochaines années, les surfaces correspondant au prolongement des routes nouvellement classées, étant entendu que ce prolongement devait s'entendre suivant le tracé le plus direct aboutissant à la voie urbaine la plus proche considérée comme empruntée par une route nationale ; la superficie de ces prolongements se trouvait alors ramenée à 248.147 mètres carrés.

Le Ministère des Travaux Publics acceptait également de faire entrer en ligne de compte les anciens boulevards militaires, pour une superficie de 453.070 mètres carrés et les portions de routes nationales, comprises dans la zone rattachée à Paris, en vertu des décrets d'annexion de 1925 et 1929 (58.290 mq.).

Par contre, le surplus des demandes de la ville était rejeté.

La surface dont l'entretien était censé incomber à l'Etat passait ainsi de 1.413.000 mètres carrés à 2.183.000 et l'Administration des Travaux Publics proposait dans le projet de budget de 1933, de porter en conséquence le crédit du chapitre 71 « Entretien des chaussées de Paris » de : 11.820.000 francs (chiffre de 1932) à 19.427.920 francs.

Cette décision était très raisonnable et conforme en tous points à l'équité.

Le chiffre proposé était très modeste si l'on songe qu'il correspondait à 8 fr. 89 par mètre carré (contre 8 fr. 36 en 1932), alors que les dépenses réelles d'entretien supportées par la ville pour les surfaces en cause se sont élevées en 1932 à 13 francs 01 par mètre carré.

Quoi qu'il en soit, cette proposition a été rejetée sans explication valable, par l'Administration des Finances. Cette dernière se bornant à rappeler que l'approbation de la convention de 1926 avait été ajournée par le Sénat, a déclaré qu'il convenait de s'en tenir au chiffre de : 11.820.000 francs auquel est fixé depuis plusieurs années le montant de la subvention, ce montant devant être considéré comme un forfait.

Pareille manière de voir paraît injuste, car elle aboutit pratiquement à exclure la ville de Paris du bénéfice de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930.

Paris sera ainsi la seule commune de France à laquelle aucune aide ne sera apportée pour l'alléger d'une partie des charges de voirie, malgré la portée générale de l'article 146.

Semblable mesure d'exception apparaît particulièrement déplorable.

Peut-être pourra-t-on remarquer que si la question avait intéressé une ville de province, nul doute que des influences parlementaires puissantes eussent fait obtenir gain de cause à la ville. Mais Paris n'a électoralement parlant qu'une importance tout à fait restreinte.

La question a été rapportée par les parlementaires de province qui n'ont pas mis, pour faire aboutir l'affaire, l'empressement qu'ils mettent d'habitude à défendre les plus petits intérêts locaux de leurs circonscriptions.

La capitale ne compte pas sur l'échiquier parlementaire.

Il est permis de regretter que de telles considérations puissent avoir une influence sur la solution des affaires qui la concernent.

CHAPITRE V

Appréciation de la réforme de 1930.

La solution radicale de l'incorporation au réseau national des 40.000 kilomètres de voies secondaires à grand trafic, surtout à trafic régional, est une mesure excellente. Elle apparaît comme plus rationnelle que toutes les autres solutions hybrides suggérées auparavant pour remédier à un état de choses qui ne pouvait durer plus longtemps : voies à circulation intense, routes à grand trafic, etc... avec des participations financières imprécises, confuses et plus ou moins équitables des collectivités locales.

Si les modalités adoptées pour la réalisation des classements ne sont pas sans prêter à critiques, du moins le principe même de l'opération est net et juste parce qu'elle tend à mettre sous le contrôle et à la charge de chacun, Etat, département ou commune, ce qui doit normalement lui incomber.

Les bénéficiaires de la réforme sont uniquement les communes qui, grâce à la remise des prestations affectées auparavant aux chemins de grande communication et dont elles bénéficient maintenant, vont pouvoir, dorénavant, grâce à cet appoint énorme, mettre en état leurs chemins ruraux si délaissés. Elles sont maintenant libérées de cette contrainte qui obligeait le contribuable communal à porter ses efforts sur des chemins qui lui étaient souvent étrangers alors que ceux destinés à son usage journalier restaient dans un état déplorable.

Par contre, les départements ne retirent, dans l'ensemble, aucun bénéfice, et même certains d'entre eux sont lourdement lésés, et il est à craindre, en présence de l'insuffisance des crédits de compensation, prévus par l'article 147, qu'ils soient tentés de réduire la longueur des chemins à leur charge et de rendre aux communes privilégiées une notable partie des chemins d'intérêt commun. Et alors que le développement de la circulation sur toutes les catégories de routes et

chemins a amené l'Etat, par la force des choses, à incorporer dans son réseau de routes nationales, des voies départementales et communales, on risque d'assister à ce spectacle paradoxal : les départements déclassent leurs chemins pour les restituer aux communes. Une telle évolution serait très regrettable, et il aurait fallu, au contraire, pour arriver à une direction cohérente encourager les départements à classer dans le réseau départemental les chemins communaux servant à la circulation régionale.

Quoi qu'il en soit, la réforme de 1930 constitue une amorce intéressante malgré son caractère exclusivement financier.

Le dernier alinéa de l'article 146 précise qu'il n'est rien modifié aux attributions du Conseil général telles qu'elles sont fixées par la loi du 10 août 1871, en matière de classement, ouverture, redressement et entretien des routes et chemins départementaux, ni en ce qui concerne son entière liberté dans le choix du personnel chargé de la construction et de l'entretien de ces chemins.

L'expression « routes et chemins départementaux » doit s'entendre évidemment non des routes spécifiquement départementales (qui n'existent plus dans la plupart des départements), mais de toute la voirie départementale et vicinale dont les Conseils généraux ont à s'occuper à un titre quelconque. Les prérogatives et attributions de ces assemblées demeurent donc intactes pour toutes les voies non comprises dans les 40.000 kilomètres incorporés au réseau national.

C'est dire que tout le régime administratif de la voirie française, avec sa classification si complexe, demeure en vigueur.

La réforme de 1930, si louable soit-elle en son principe, eût probablement gagné à n'être pas séparée de l'ensemble des mesures envisagées pour doter les routes françaises du régime moderne souhaité par tous les usagers et par tous ceux qui s'inquiètent de notre avenir économique.

Sans doute a-t-on pensé au Parlement que « le mieux était l'ennemi du bien » et qu'une réforme partielle valait mieux que rien du tout. Mais il convient de ne pas perdre de vue que trop souvent de vastes réformes ont échoué, ou bien ont été ajournées *sine die* pour la simple raison qu'une partie des mesures qu'elles envisageaient, hâtivement détachées du faisceau, étaient votées sans débats suffisants au cours de la discussion d'une loi de finances.

Il ne faudrait pas que ce pût être le sort du statut de la route ; ni la loi du 30 décembre 1928, ni celle du 16 avril 1930 n'ont apporté

au problème routier la solution complète à défaut de laquelle l'industrie des transports, l'essor touristique de notre pays et plusieurs autres branches de l'activité nationale se trouveraient fatalement, avant peu d'années, en très sérieuses difficultés.

La réforme de 1928-1930 permet de gagner du temps ; mais le problème routier n'est pas résolu, il n'est qu'ajourné.

Le réseau des routes nationales atteint maintenant 80.000 kilomètres. Ce réseau, à condition que son entretien puisse être particulièrement surveillé et soigné, et son aménagement poursuivi à une cadence raisonnable, constituera un magnifique réseau de voies à grand trafic.

En ce qui concerne le réseau départemental et vicinal, la situation est moins brillante sous le rapport de l'entretien. Un gros effort a déjà été fait et les ressources rendues disponibles par la réforme de 1930 permettront aux communes de procéder aux opérations essentielles. Mais si la situation est suffisante pour le moment, il est à présumer que dans un proche avenir, elle redeviendra critique et que les mêmes problèmes se poseront à nouveau. Les grands courants de circulation automobile qui, déjà repérés, ont servi de base pour les classements de l'article 146 se maintiendront sur leurs itinéraires actuels. Mais il s'en créera d'autres. La mise en valeur touristique de certaines de nos régions est encore à ses débuts ; d'autre part, les transports lourds par véhicules à moteur commencent à peine à s'introduire dans les régions rurales. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que la démocratisation de l'automobile multipliera de plus en plus l'emploi des transports mécaniques dans les parties du territoire qui se sont montrées les moins empressées, jusqu'à présent, à en faire usage. Fort probablement, les routes considérées actuellement comme chemins à grand trafic garderont et même verront s'accroître leur fréquentation, mais de nombreuses voies secondaires sont appelées à desservir sans tarder un trafic équivalent. La sagesse commence donc d'envisager comme une simple solution d'attente la réforme de 1930.

Au demeurant, le problème routier se pose en France sur la question des aménagements à apporter aux chaussées et au régime administratif des voies, mais non sur celle du développement du réseau qui comprend près de 700.000 kilomètres. A cet égard, la France vient au deuxième rang dans le monde, où l'on compte :

Aux Etats-Unis	4.829.936 km. de routes	
En France	651.832	---
En Grande-Bretagne	286.000	---
En Allemagne	240.000	---
En Espagne	50.000	---
En Italie	70.000	---

Au point de vue de la densité, le réseau routier français vient au premier rang :

Pour 100 kilomètres carrés de superficie on trouve :

En France	120 km. de routes	
En Grande-Bretagne	95 km.	---
Aux Etats-Unis	62 km.	---
En Italie	25 km.	---

Ces chiffres comparatifs permettent d'affirmer que la contexture du réseau français est satisfaisante et que ce réseau peut être, du point de vue technique, facilement adapté aux besoins de la circulation moderne moyennant les aménagements indispensables dont les caractéristiques essentielles ont été indiquées plus haut (cf. p. 155 et suivantes).

Un gros effort a déjà été fait, puisque la France a dépensé ces trois dernières années, au total, près de trois milliards par an pour son réseau routier. Les intérêts bien compris du pays commandent de ne pas le suspendre. Il ne faut pas songer, d'autre part, à aggraver les charges du contribuable. Il faut donc serrer de près le problème, et examiner si les mêmes dépenses, on ne pourrait pas faire mieux. N'y aurait-il pas lieu, pour entretenir la route, de recourir à des procédés plus industrialisés et plus standardisés, d'organiser les achats de matériaux. Mais l'adoption de ces méthodes est incompatible avec le statut actuel de la voirie et la multiplicité des administrations routières.

Il faut donc compléter la réforme de 1930 en adoptant un nouveau régime routier.

TITRE CINQUIÈME

La refonte du statut routier français.

Les divers projets présentés pour une réforme complète du régime routier, tant par les techniciens que par les parlementaires sont excessivement nombreux. Les énumérer tous serait chose difficile, et en partie sans intérêt, car beaucoup de ces projets sont inspirés les uns des autres et ne font que reprendre, en les démarquant légèrement, les dispositions essentielles de projets antérieurs.

Il convient donc de se borner à l'examen des projets considérés comme les plus représentatifs des principales tendances qui se manifestent en cette matière et qui peuvent être ramenées à trois :

La première, qui est celle de l'Administration, consiste à regrouper administrativement les diverses voies en simplifiant la classification actuelle, très complexe en matière vicinale, mais en respectant les trois échelons principaux existants : Etat, Département, Commune.

La seconde, exposée par M. GOURDEAU, député, ancien sous-secrétaire d'Etat au Tourisme, à l'appui de la proposition de loi déposée par lui en 1931, comporte une solution plus radicale consistant dans la suppression de la voirie départementale, intégrée dans la voirie nationale ; les différentes catégories de voies seraient ramenées à deux : routes nationales et chemins communaux gérés par un personnel unifié.

Au point de vue financier, la proposition de loi de M. GOURDEAU prévoit la spécialisation des ressources sans s'arrêter à l'objection tirée du principe de l'unité budgétaire.

La troisième tendance qui combat toute centralisation et toute modification des services de voirie au profit de l'Etat, consiste à dessaisir l'Etat de sa voirie au profit des collectivités locales dont les prérogatives seraient très renforcées, mais l'Etat assumant la quasi-totalité des dépenses routières. Elle est exprimée dans la proposition de loi de M. RIFFATERRE.

CHAPITRE I

Le projet de loi gouvernementale n° 2.885.

I

Ce projet, devenu caduc par suite du changement de législature, constitue l'un des projets les plus importants et les mieux étudiés parmi ceux qui ont été présentés au Parlement.

Selon l'exposé des motifs, il comporte : « fixation d'un statut complet de la route s'appliquant à toutes les catégories de chemins et assurant la concentration, en même temps qu'une unification aussi large que possible, de toutes les réglementations éparses dans un grand nombre de textes plus ou moins anciens. Il fait ainsi œuvre nouvelle en matière administrative. »

Sous réserve des dispositions augmentant le réseau des routes nationales, et allégeant les charges incombant aux communes, dispositions qui sont passées avec certaines améliorations, dans la loi du 16 avril 1930, ce projet a pour but essentiel de définir un nouveau régime routier sur la base duquel les améliorations reconnues nécessaires pourront ultérieurement s'effectuer.

En abrogeant (art. 61) les lois des 21 mai 1836, 20 août 1881, 30 mai 1851 (titres I et II), 31 mars 1903, 21 juillet 1870 et 7 juillet 1908, il déblaie un terrain passablement encombré. Il codifie, tout en les simplifiant et en les adaptant aux circonstances nouvelles, les textes jusqu'ici dispersés et touffus à la fois de notre législation routière. C'est surtout par conséquent, comme le marque l'exposé des motifs, une œuvre administrative, destinée à servir d'assises aux réformes techniques et financières appelées à le suivre.

Les grandes divisions du projet sont les suivantes :

- 1^o Nouvelle classification des voies ;
- 2^o Large augmentation du réseau des routes nationales ;

3^o Allègement des charges imposées aux communes ;

4^o Organisation administrative nouvelle.

Les dispositions visant l'augmentation du réseau national et l'allègement des charges communales sont devenues sans objet, puisque les articles 140 et 147 de la loi du 16 avril 1930 ont atteint ce double but.

En ce qui concerne la classification des voies, le projet substitue à l'ancienne classification une répartition en routes nationales, chemins départementaux et voies communales, cette répartition étant fondée sur le caractère plus ou moins général de la circulation.

Au point de vue de l'organisation administrative projetée, l'exposé des motifs, sans reprendre les objections qui ont empêché la réalisation de l'Office des routes, mentionne que, si le but à atteindre est d'apporter de l'unité dans la constitution du réseau général des voies publiques, leur régime d'utilisation et la réglementation de la circulation, la solution de ce problème ne peut pas être recherchée dans la concentration des voies publiques entre les mains d'une administration unique.

Mais s'il considère comme indispensable de laisser à l'Etat la gestion du réseau national et aux départements et aux communes la gestion des autres voies en respectant les prérogatives des conseils généraux et municipaux, il estime néanmoins possible de réaliser l'unité désirable et de l'obtenir par l'institution d'une direction générale des routes chargée, sous l'autorité des ministre de l'intérieur et des Travaux Publics, des attributions jusqu'à présent dévolues aux deux Ministères en cette matière.

En outre, le projet crée un Conseil supérieur de la route comprenant des délégués des administrations intéressées, du Parlement, des Conseils généraux, des grandes associations d'usagers. Ce Conseil sera complété de représentants du ministre des Travaux Publics et de celui de l'Intérieur. Il fonctionnera sous l'autorité de ces deux ministres et apportera l'unité de vues désirable dans l'examen des questions intéressant à la fois la voirie nationale, départementale et communale.

Ces mesures se complètent par diverses dispositions de détail analysées plus loin, au fur et à mesure de l'examen des articles, et dont la plupart sont des plus heureuses : servitudes de visibilité, plans de dégagement, signalisations, programme de règles techniques et de réglementation uniforme, etc. D'autres, par contre (art. 47 et 55) qui ont pour objet de déterminer le régime pénal des infractions aux

dispositions légales ou réglementaires concernant la circulation sur les voies publiques ne paraissent pas à leur place. S'il y a lieu, en effet, de remanier les dispositions des titres I et II de la loi du 30 mai 1851 sur le roulage, et de les mettre en harmonie avec les conditions de la circulation moderne, il serait préférable de réaliser cette adaptation par un texte spécial qui pourrait d'ailleurs figurer dans le Code de la route.

Le statut administratif de la route est chose toute différente de la police de la circulation, et il serait regrettable d'introduire de la confusion dans une matière suffisamment complexe.

II

Examen des articles du projet de loi. Généralités.

Titre I.

ARTICLE PREMIER.

Les voies routières publiques de la France métropolitaine sont, à l'exclusion des voies urbaines et des routes forestières, divisées en trois catégories suivant le caractère et l'intensité de la circulation :

- 1^o Les routes nationales ;
- 2^o Les chemins départementaux ;
- 3^o Les voies communales.

ARTICLE 2.

Les voies routières publiques de la France métropolitaine font partie des domaines publics ci-après :

- 1^o Les routes nationales, du domaine public de l'Etat ;
- 2^o Les chemins départementaux, du domaine public des départements ;
- 3^o Les voies communales, du domaine public des communes.

Cet article précise, en tant que de besoin, la situation juridique des diverses voies de terre. Par le seul fait de leur classement dans la voirie nationale, les routes et chemins visés à l'article 146 de la loi du 16 avril 1930 sont passés du domaine public des départements ou des communes, au domaine public de l'Etat.

ARTICLE 3.

Les voies urbaines restent soumises à leur régime propre. Il en est de même des routes forestières ou d'intérêt national.

Les voies exclusivement urbaines sont celles qui ne sont pas actuellement incorporées aux routes nationales, départementales ou vicinales. Elles sont administrées par les conseils municipaux. Aucune nécessité, aucun intérêt même ne s'attache à la modification du régime actuel, du moins par mesure générale. Mais rien n'empêchera une assemblée communale de provoquer, par la suite, quand les circonstances l'exigeront, le classement d'une voie urbaine.

En ce qui concerne les routes forestières, elles relèvent de l'Administration des eaux et forêts quand elles sont tracées dans des possessions domaniales. Notre législation ne leur consacre que fort peu de textes. Notons simplement ici que les articles 38, 39 et 40 de la loi du 16 septembre 1807, en particulier l'article 38, aux termes duquel :

« Lorsqu'il y aura lieu d'ouvrir ou de perfectionner une route ou des moyens de navigation dont l'objet sera d'exploiter avec économie des forêts ou bois, des mines ou minières, ou de leur fournir un débouché, toutes les propriétés de cette espèce, générales, communales ou privées, qui devront en profiter, seront appelées à contribuer pour la totalité de la dépense dans les proportions variées des avantages qu'elles pourront en recueillir. Le Gouvernement pourra néanmoins accorder, sur les fonds publics, les secours qu'il croira nécessaires. »

Le projet soumis n'apporte aucun changement à ce régime. Il laisse subsister également le régime propre des routes « d'intérêt national », ou routes stratégiques.

ARTICLE 4.

Le réseau des routes nationales comprend les voies classées routes nationales et routes thermales au jour de la promulgation de la présente loi.

Le réseau des chemins départementaux comprend les routes départementales, les chemins de grande communication et les chemins d'intérêt commun classés tels au même jour.

Le réseau des voies communales comprend les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux reconnus ou non reconnus au même jour ; la caractéristique de ces derniers étant d'être affectés à l'usage du public dans les conditions indiquées par l'article 42 ci-après.

Ces réseaux peuvent être modifiés comme il est dit aux articles 5, 6 et 7 ci-après.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, 40.000 kilomètres de routes et chemins appartenant à la voirie départementale ont été, aux termes de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, classés dans la voirie nationale dans un délai de trois années. Quant aux routes « thermales » elles ont toutes figuré parmi les voies classées dans le réseau national en vertu de cet article, et n'existent donc plus.

Dès lors, le premier alinéa de l'article 4 serait à rédiger comme suit :

Le réseau des routes nationales comprend les voies classées routes nationales au jour de la promulgation de la présente loi, et celles qui auront été classées routes nationales en exécution de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930.

Le deuxième alinéa de l'article 5 fait passer dans le réseau départemental les chemins de grande communication et les chemins d'intérêt commun classés tels au jour de la promulgation de la loi.

Observons ici qu'il y avait 18.250 kilomètres de routes départementales et 553.000 kilomètres de routes de grande communication et d'intérêt commun. Au jour de la promulgation de la loi, le réseau départemental passera donc de 18.250 kilomètres à 571.250 kilomètres, d'où il y aura lieu de déduire :

1^o Les 40.000 kilomètres classés comme routes nationales en exécution de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, en admettant que ces 40.000 kilomètres soient entièrement composés de routes départementales, vicinales de grande communication et vicinales d'intérêt commun, à l'exclusion des routes vicinales ordinaires ;

2^o Les routes qui seront ultérieurement classées comme voies communales, en exécution de l'article 6 ci-après.

Quant au réseau communal, il comprendra, au jour de la promulgation de la loi, les 92.000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires, plus les chemins ruraux. Il s'augmentera, par la suite, et vraisemblablement dans une assez forte proportion, de certains chemins de grande communication et d'intérêt commun, qui seront classés comme voies communales en exécution du même article 6.

Il paraît évident, en effet, que les départements accepteront difficilement — malgré le fonds de subvention prévu par l'article 148 de la loi du 16 avril 1930 — l'accroissement de dépenses qui résulterait pour eux de l'incorporation totale, au réseau départemental, des chemins de grande communication et d'intérêt commun, alors surtout que les communes recouvrent l'entière disposition du produit des journées de prestations et de la taxe vicinale.

On signalera, au passage, qu'il eût été préférable d'employer l'expression chemins communaux à celle de voies communales. Les voies urbaines constituent en effet des voies communales ; or elles sont exclues du projet de loi. Du moment que ce projet adoptait l'expression de « chemins départementaux » pour les voies appartenant aux départements, il était plus logique d'englober sous l'appellation de chemins communaux les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux, le mot « chemin » s'appliquant dans le langage courant aux voies communales situées en dehors des agglomérations.

ARTICLE 5.

Dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, les ministres de l'Intérieur et des Travaux publics établiront :

1^o La liste des chemins départementaux et des voies communales dont le classement dans le réseau national serait justifié par le caractère et l'intensité de la circulation ;

2^o La liste des routes et portions de routes nationales qui, en raison du caractère et de l'intensité de leur circulation, pourraient être incorporées dans les réseaux départementaux ou communaux.

Ces listes seront aussitôt adressées aux préfets des départements intéressés, chacun en ce qui le concerne.

Dans les deux mois de la communication aux préfets, elles seront soumises aux conseils généraux, pour qu'ils fassent connaître leurs observations, les conseils municipaux ayant été préalablement consultés pour les voies communales.

Il sera statué sur le classement dans le réseau national des chemins départementaux ou des voies communales par des décrets rendus sur le rapport des ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics.

Les déclassements de routes nationales se feront dans la même forme, mais seront précédés, lorsqu'il y aura lieu, de l'instruction mixte exigée par le décret du 16 août 1853.

Cet article comprend deux sorte de dispositions :

1^o Les premières s'appliquent au classement, dans le réseau national, de voies départementales ou communales à grande circulation ; mais nous avons vu que d'autres mesures sont déjà intervenues à ce sujet (loi du 16 avril 1930, art. 146) ;

2^o Les deuxièmes visent le déclassement de routes nationales qui, ne recevant qu'une faible circulation, mériteraient d'être rangées dans une catégorie secondaire.

La Commission des Travaux Publics de la Chambre a estimé qu'il n'y a pas lieu d'envisager ce déclassement. Si certaines sections de routes nationales n'assurent qu'un trafic inférieur à celui qu'on peut constater ailleurs, la différence n'est cependant point telle qu'elle puisse justifier la mesure proposée. Toute route nationale est, en principe, route à grand trafic. Si l'itinéraire de quelques-unes de ces routes est relativement moins fréquenté que d'autres, on constate néanmoins que ces chaussées, bien entretenues, larges et solides, attirent la circulation automobile, notamment la circulation lourde. De plus, les courants de la circulation ne sont pas invariables. Il serait donc imprudent de déclasser des sections de routes nationales pour avoir à les reclasser, dans un délai plus ou moins long. La Commission a donc proposé de supprimer purement et simplement l'article 5, comme étant sans objet utile.

ARTICLE 6.

Les Conseils généraux procéderont, au cours de la même session, à la classification des routes départementales et des chemins vicinaux et ruraux reconnus ou non reconnus, en chemins départementaux et en voies communales.

Cette classification sera aussitôt soumise aux Conseils municipaux pour les voies situées sur les territoires de leurs communes respectives.

Le classement deviendra définitif pour les voies qui n'auront pas fait l'objet d'un décret en vertu de l'article 5, après une nouvelle délibération prise dans un délai de trois mois par le Conseil général, sur le vu des observations présentées, le cas échéant, par les assemblées communales, lesquelles auront été appelées elles-mêmes à délibérer dans un délai de deux mois.

ARTICLE 7.

Les routes forestières pourront être classées dans l'une des catégories de voies routières définies à l'article premier.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions dans lesquelles pourront être opérés ces classements, ainsi que les formalités qui devront les précéder.

Ces routes créées uniquement pour l'exploitation des forêts domaniales font partie du domaine privé de l'Etat et par suite, la circulation n'y est autorisée que par simple tolérance.

Cependant, malgré cela, il en est qui sont fréquentées d'une façon

si suivie par les véhicules de tourisme, qu'on peut dire qu'elles sont devenues de véritables routes publiques.

Ces routes se rencontrent surtout dans les massifs boisés voisins des grandes villes, des stations balnéaires ou thermales, ainsi que dans les régions où les sites pittoresques attirent plus spécialement les visiteurs.

Ces routes, lorsque le classement en est proposé par le Conseil général, devraient être classées dans une des catégories de voies routières définies à l'article premier ; c'est pourquoi la Commission des Travaux Publics a proposé de rédiger cet article de la façon suivante :

ARTICLE 7.

Les routes forestières pourront être classées dans l'une des catégories de voies routières définies à l'article premier, notamment lorsqu'elles seront devenues des routes touristiques et que la classification en sera demandée par le Conseil général.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions dans lesquelles pourront être opérés ces classements ainsi que les formalités qui devront les précéder.

ARTICLE 8.

La longueur totale du réseau des routes nationales modifié en vertu des dispositions des articles 5 et 7 ci-dessus, ne pourra excéder 70.000 kilomètres.

Le classement prévu aux dits articles sera effectué progressivement, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget du Ministère des Travaux Publics.

Cet article est devenu sans objet à la suite de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930. Au surplus, est-il indispensable de fixer, dans la loi, la longueur maxima du réseau des routes nationales ? On peut considérer que ce serait imprudent, car rien n'indique qu'il ne sera point opportun, dans quelques années, de classer en première catégorie des chemins dont le trafic se sera particulièrement accru.

Le chiffre maximum de 80.000 kilomètres serait lui-même insuffisant, étant donné que l'article 7 prévoit le classement de certaines routes forestières, et que ce classement pourra fort bien s'effectuer, au moins en partie, dans la voirie nationale.

ARTICLE 9.

Après le reclassement général prévu par les articles 5 et 8 ci-dessus, la création de routes nationales nouvelles devra faire l'objet d'une loi. Dans la limite d'une longueur de 50 kilomètres, les prolongements ou rectifications des routes existantes feront l'objet de décrets en Conseil d'Etat après enquête dans les formes de l'ordonnance du 18 février 1934.

Les déclassements ultérieurs de routes seront prononcés par décret en Conseil d'Etat, après enquête dans les formes de l'ordonnance de 1834, sous réserve de l'instruction mixte éventuellement nécessaire.

Les dispositions de cet article, relatives aux opérations ultérieures de classement ou de déclassement de routes nationales seraient à modifier en tenant compte de la réforme de 1930, en leur substituant le texte suivant :

Après l'incorporation au réseau national de 40.000 kilomètres de routes et chemins divers, en application de l'article 146 de la loi du 16 avril 1930, la création de routes nationales nouvelles devra faire l'objet d'une loi. (Le reste de l'article sans changement).

ARTICLE 10.

L'article 44 de la loi du 10 août 1871 est modifié comme il suit :

« Le Conseil général opère la reconnaissance et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins départementaux ».

ARTICLE 11.

L'article 46 de la loi du 10 août 1871 est modifié comme suit :

« Le Conseil général statue définitivement sur les objets énumérés ci-après :

« 6° Classement, ouverture et redressement, après avis des conseils « compétents, des chemins départementaux. Fixation de la limite de ces « chemins. Projets, plans et devis des travaux à exécuter pour leur cons-
« truction, leur rectification et leur entretien, offres de concours faites par
« les particuliers, associations de particuliers ou collectivités quelconques ;

« 7° Désignation des services chargés de la construction et de l'entretien des chemins départementaux ;

« 8° Déclassement des chemins départementaux. »

ARTICLE 12.

L'article 86 de la loi du 10 août 1871 est modifié comme il suit :

« La Commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, le classement, l'ouverture, le redressement et le déclassement des voies communales, la fixation de la largeur et de la limite desdites voies. »

« Elle statue sur les offres de concours faites par les particuliers, les associations de particuliers ou les collectivités quelconques. »

Ces trois articles apportent à la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, les modifications de texte imposées par la nouvelle dénomination des chemins départementaux et par leur nouveau régime. Les mots « chemins départementaux » sont substitués aux mots « routes départementales, chemins de grande communication et d'intérêt commun » ; les mots « voies communales » remplacent les mots « chemins vicinaux ordinaires. »

On remarque que les attributions de la Commission départementale sont étendues aux chemins ruraux qui, jusque-là, dépendaient uniquement des municipalités. Devenant « voies communales », les chemins ruraux, lorsqu'ils auront été classés, seront assimilés entièrement, au point de vue administratif, aux chemins vicinaux ordinaires.

Les modifications apportées à la loi du 10 août 1871 par l'article II ci-dessus, suppriment toute allusion aux communes pour ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun. C'est la conséquence du classement de ces chemins dans la voirie départementale.

La nouvelle rédaction de l'article 86 de la même loi supprime l'intervention de la Commission départementale en matière d'abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux. En effet, comme nous le verrons plus loin, un régime entièrement nouveau est prévu pour ces subventions, dites « industrielles » qui sont étendues à toutes les catégories de routes.

ARTICLE 13.

L'article 38 et le dernier ainé de l'article 66 de la loi du 10 août 1871 sont abrogés.

Les textes ainsi abrogés par cet article sont les suivants :

1^o Article 38 de la loi du 10 août 1871 : « Le Conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes et préalablement soumises au conseil compétent. »

Il s'agit du contingent pour l'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun qui, passant dans la voirie départementale ne donnent plus lieu à aucune dépense à la charge des communes ;

2^o Dernier alinéa de l'article 66 de la loi du 10 août 1871 : « A la session d'août, le Préfet soumet au Conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. »

Cette disposition n'a plus de raison d'être.

ARTICLE 14.

Les portions de routes nationales délaissées par l'application des articles 5 et 9 de la présente loi, qui ne seraient pas classées chemins départementaux ou voies communales, seront remises à l'Administration des domaines.

Les portions délaissées de chemins départementaux non classées voies communales, ou de voies communales, deviendront respectivement la propriété des départements ou des communes, qui pourront les aliéner conformément aux dispositions de l'article 30 ci-après.

Dans tous les cas, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du Préfet, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder 5 mètres.

Les propriétaires riverains seront mis en demeure d'acquiescer chacun au droit de soi, dans la forme prescrite par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841 les parcelles attenantes à leur propriété. A l'expiration du délai fixé par l'article précité, il pourra être procédé à l'aliénation des propriétés de l'Etat, du département ou des communes.

Cet article règle le sort des parcelles de terrain qui seraient délaissées à la suite des opérations de reclassements ou de déclassement.

Il n'appelle aucune observation, sauf en ce qui concerne le texte du premier alinéa qui fait allusion au déclassement de routes nationales, prévu par l'article 5 et par l'article 9. Or, la Commission des Travaux Publics de la Chambre a demandé la suppression de l'ar-

ticle 5 ; il ne reste donc que les opérations de déclassement ultérieur, visées à l'article 9 devenu l'article 7.

Il y a donc lieu de rédiger ainsi ce premier alinéa :

ARTICLE 12.

Les portions de routes nationales délaissées par application de l'article 7 de la présente loi, qui ne seraient pas classées chemins départementaux ou voies communales, seront remises à l'Administration des domaines.

ARTICLE 15.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles le personnel de la voirie départementale pourra être chargé de la gestion des voies communales.

La question de la fameuse « dualité » des services de la route dans les départements, les conseils généraux ayant tantôt confié la gestion du réseau vicinal aux ponts et chaussées, tantôt maintenu un service vicinal spécial, à déjà fait plus haut, l'objet d'un examen spécial (1).

Dans l'état actuel des choses, les chemins vicinaux ordinaires entrent dans les attributions du service technique départemental, sans rémunération spéciale à la charge des communes. Cette situation sera sans doute maintenue en fait car, si les chemins ruraux, désormais assimilés aux chemins vicinaux ordinaires, viennent augmenter considérablement les réseaux routiers communaux, il convient de ne pas oublier que le service départemental se trouve, par ailleurs, déchargé de toute surveillance à l'égard des 40.000 nouveaux kilomètres de routes nationales.

Il ne resterait donc, dans cette hypothèse, qu'à régler la question des cantonniers dont les uns sont affectés aux routes nationales et y demeureront, tandis que les autres sont ou départementaux (chemins départementaux, d'intérêt commun ou de grande communication) ou communaux (chemins vicinaux ordinaires).

Il y aurait, évidemment, intérêt à unifier la situation des cantonniers sur la base des avantages dont bénéficient ceux des routes nationales.

(1) Cf. titre II, chapitre II, sections 2 et 3.

Répartition des charges.

Titre II.

ARTICLE 16.

La construction, l'aménagement, la réfection et l'entretien des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales sont à la charge respective de l'Etat, des départements et des communes.

Cet article n'appelle aucune observation.

ARTICLE 17.

La loi du 12 mars 1880 relative à l'achèvement du réseau vicinal et le décret du 3 juin 1880 rendu pour son application demeurent en vigueur au regard des chemins départementaux auxquels seront appliquées les règles concernant les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et au regard des voies communales, auxquelles seront appliquées les règles concernant les chemins vicinaux ordinaires.

Les dispositions des lois de finances du 30 décembre 1928 et du 12 décembre 1929, relatives au désenclavement des chefs-lieux des communes et des hameaux de plus de 100 habitants, restent également en vigueur.

Il s'agit, dans le premier alinéa de cet article, du maintien des dispositions en vigueur, notamment au point des subventions, pour l'achèvement du réseau vicinal, lequel sera désormais scindé en réseau départementaux et réseaux communaux. On sait que les subventions susvisées ont été fixées à 90 millions pour l'année 1930, par l'article 209 de la loi du 16 avril 1930, lequel proroge, d'ailleurs jusqu'au 31 décembre 1930, le délai d'exécution des travaux de vicinalité compris dans les programmes de 1926 et 1927.

Quant au deuxième alinéa, il vise les travaux de désenclavement des communes sans route. Les dispositions qu'il maintient ont été améliorées par l'article 209 de la loi du 16 avril 1930. Il est à souhaiter que s'accélère le rythme des opérations de désenclavement.

En raison des modifications résultant de la loi précitée du 16 avril dernier, le deuxième alinéa de l'article 15 du projet devrait être rédigé comme suit :

Les dispositions de l'article 161 de la loi de finances du 30 décembre 1928 et de l'article 209 de celle du 16 avril 1930, relatives au désen-

clavement des chefs-lieux de communes et des hameaux de plus de 50 habitants, restent également en vigueur.

ARTICLE 18.

Les conseils généraux peuvent voter, pour faire face aux dépenses des chemins départementaux, des centimes spéciaux dont le maximum sera fixé annuellement par la loi de finances.

ARTICLE 19.

Les conseils municipaux pourvoient aux dépenses des voies communales à l'aide de leurs ressources ordinaires. Ils peuvent voter, sans autorisation, pour l'entretien desdites voies, des prestations dont le maximum est fixé à 20. Le produit de ces prestations et centimes devra obligatoirement être affecté aux travaux et à la gestion des voies communales.

Cet article s'inspire de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836. On remarque l'élévation du nombre maximum autorisé des centimes spéciaux.

La loi de 1836 avait fixé ce maximum à cinq. Le projet de loi le porte à vingt. Ainsi se manifeste à nouveau l'impulsion que l'on veut, à juste titre, donner à l'amélioration de la voirie communale. La Commission des Travaux Publics estimant qu'il n'y avait pas lieu de restreindre la très vaste latitude donnée aux municipalités, étant d'ailleurs assurée que ces dernières n'en useraient qu'avec sagesse, a donné son approbation à cet article.

ARTICLE 20.

Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours :

1^o Pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille résidant dans la commune ;

2^o Pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune ;

3^o Pour les voitures automobiles ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à ces tracteurs dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi du 10 juillet 1901.

Cet article se borne à reproduire les dispositions de l'article 3 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1901.

ARTICLE 21.

La prestation sera appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement, pour la commune, à chaque espèce de journée, par le conseil général sur la proposition des conseils d'arrondissement.

La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent.

La faculté d'option ne pourra être exercée pour les véhicules non susceptibles d'être pratiquement utilisés au transport des matériaux. Pour ces véhicules, dont les catégories seront déterminées par des arrêtés ministériels, le paiement des taxes en argent sera obligatoire.

La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le conseil municipal.

La prestation pourra être convertie en une taxe spéciale à laquelle s'appliqueront toutes les prescriptions concernant la prestation elle-même.

A cet effet, les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe le produit des journées de prestation que les communes peuvent avoir à voter pour les voies communales. Le remplacement pourra porter sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

La taxe spéciale sera représentée par des centimes additionnels en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées.

Lorsque ce nombre de centimes sera supérieur à 40, la substitution devra être autorisée par le conseil général.

Les redevables pourront se libérer de cette taxe en nature, à condition qu'elle ne soit pas inférieure à 5 francs et à condition d'avoir déclaré dans le délai prescrit qu'ils entendent faire usage de cette faculté.

Les dispositions de cet article reproduisent, dans leur ensemble, celles de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 5 de la loi du 31 mai 1903.

Les seules modifications à ces textes sont les suivantes :

1^o La faculté d'option laissée au contribuable, pour l'acquit de la prestation en nature ou en argent, ne joue pas à l'égard de l'impôt applicable aux véhicules ne pouvant être utilisés pour le transport des matériaux : pour ces véhicules, la prestation sera obligatoirement acquittée en argent ;

2° La taxe de remplacement de la prestation (loi du 31 mars 1903) perd son ancien nom de « taxe vicinale », ce qui correspond à la suppression du réseau vicinal ;

3° L'autorisation du Conseil général, pour la substitution de la taxe de remplacement à la prestation proprement dite, ne sera nécessaire que si le nombre de centimes additionnels correspondants est supérieur à 40, au lieu de 20 sous le régime de la loi de 1903 ;

4° La libération en nature, dans son application à la taxe de remplacement, ne sera possible que si ladite taxe n'est pas inférieure à cinq francs, alors que sous le régime antérieur, ce minimum était de 1 franc.

ARTICLE 22.

Si le Conseil municipal, mis en demeure, n'a pas créé dans sa session de mai les ressources nécessaires pour assurer la gestion et l'entretien des voies communales, de même que s'il n'a pas fait emploi de ses ressources dans les délais prescrits, le préfet y pourvoira et les impositions nécessaires seront inscrites d'office au budget communal dans les limites indiquées à l'article 21.

L'état des impositions d'office, établies en vertu du présent article, sera communiqué chaque année par le Préfet au Conseil général et il en sera rendu compte au ministre de l'Intérieur.

Dans les communes où il ne sera pas établi annuellement de rôle de prestations, le maximum du montant des trois journées sera calculé en appliquant le prix des journées fixé par le Conseil général, en ce qui concerne les prestations individuelles, au nombre des électeurs, diminué de un dixième et, pour les autres prestations, au nombre des éléments imposés d'après le dernier rôle des prestations.

L'administration ou la commune auront le droit de demander la revision dudit état, revision qui sera faite aux frais de la partie qui aura provoqué cette revision.

Dans les communes où actuellement le rôle des prestations n'existerait pas ou remonterait à plus de dix ans, il sera procédé pour la seconde année qui suivra la promulgation de la présente loi à l'établissement de ce rôle, celui-ci pouvant ensuite être révisé ainsi qu'il vient d'être indiqué.

Les deux premiers alinéas de cet article reproduisent, en les complétant, les dispositions de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836.

Les modifications apportées à ce dernier texte sont les suivantes :

1° C'est dans la session de mai, et non plus « dans la session qui sera désignée à cet effet », que le Conseil municipal doit voter les ressources nécessaires ;

2° Le ministre de l'Intérieur doit être informé des impositions établies d'office, alors que précédemment le Préfet n'avait à en aviser que le Conseil général.

Les trois derniers alinéas visent les communes où le rôle des prestations n'est pas établi annuellement, et celles où ce rôle n'existerait pas ou remonterait à plus de dix ans ; ils règlent ces deux situations de la manière qui paraît être la plus opportune.

ARTICLE 23.

Lorsque les transports ou charrois, temporaires ou permanents, auront causé des dégradations anormales à la chaussée des voies publiques empruntées, une quotité des dépenses de restauration, proportionnée à la dégradation extraordinaire, pourra à titre d'indemnité, être mise à la charge des personnes ou collectivités publiques ou privées dont les exploitations, établissements ou entreprises auront occasionné lesdits transports ou charrois.

Cette participation sera exigible pour toutes les catégories de voies publiques, et quels que soient l'objet, le mode, l'origine ou la destination des transports ou charrois.

Cet article étend les conditions d'application de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, et de l'article 11 de la loi du 20 août 1881 (code rural) en vertu desquels : « Toutes les fois qu'un chemin vicinal ou rural, entretenu à l'état de viabilité, sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts, ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics ou à l'Etat, il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront eu lieu pour les uns ou les autres, des subventions spéciales dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations. Ces subventions pourront, au choix des subventionnaires, être acquittées en argent ou en prestations en nature, et seront exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu. Elles seront réglées annuellement, sur la demande des communes, par les conseils de préfecture, après des expertises contradictoires, et recouvrées comme en matière de contributions directes. Les experts seront nommés suivant le mode déterminé par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836. Ces subventions pourront aussi être déterminées par abonnement ; elles seront réglées, dans ce cas, par le Préfet en Conseil de préfecture (ou, en

matière de chemins ruraux, approuvées simplement par la Commission départementale). »

Les nouvelles dispositions proposées généralisent le système des « subventions industrielles » en l'étendant à toutes les catégories de voies, sans distinction, et à toutes les entreprises, également sans distinction, dont les charrois occasionnent des dégradations extraordinaires.

Observons ici que le principe des subventions industrielles étant admis, il n'y avait aucune raison de le limiter aux chemins de troisième catégorie. Le développement des transports pondéreux par voie routière est évidemment une des causes les plus notables de l'usure des chaussées, et peu importe que la route qui en souffre soit nationale, départementale ou communale, du moment qu'il s'agit d'obtenir, de l'usager « exceptionnel » une contribution également « exceptionnelle. »

Mais, de l'avis des techniciens, ce sont les routes de 2^e et 3^e catégories, insuffisamment entretenues, qui supportent le plus de dégradations extraordinaires. Lorsque ces voies auront été adaptées à la circulation actuelle, il est probable que la notion de dégradation anormale disparaîtra automatiquement de notre législation.

ARTICLE 24.

L'indemnité prévue à l'article précédent devra être demandée par le service duquel dépendra la section de voie dégradée, au plus tard dans le courant du mois de juin de l'année qui suivra celle où lesdits transports ou charrois auront été effectués.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité sera réglée par le Conseil de préfecture interdépartemental, après des expertises contradictoires auxquelles il sera procédé dans les conditions prévues par les articles 13 et 14 de la loi du 22 juillet 1889 ; elle sera recouvrée comme en matière de contributions directes.

L'indemnité sera en principe exigible en argent et le montant devra nécessairement en être affecté à la section de la voie publique à laquelle la dégradation aura été causée. Des accords amiables pourront intervenir pour la transformation en prestations en nature de tout ou partie de l'indemnité.

Les indemnités pourront aussi être déterminées par abonnement ; dans ce cas, la convention préparée par l'ingénieur chargé du service de la voie intéressée sera soumise à la signature du redevable et à la ratification, pour les routes nationales, de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, chargé

du service, pour les chemins départementaux, du préfet ; pour les voies communales, du maire sur avis conforme du Conseil municipal.

Cet article a pour objet d'adapter aux nouvelles dispositions instituées par l'article 21, les modalités de détermination, de recouvrement et d'affectation des subventions industrielles, compte tenu du régime spécial à chaque catégorie de routes.

Il n'appelle aucune remarque particulière.

Administration de la voirie routière.

Titre III.

ARTICLE 25.

L'administration des routes nationales est exercée par le Ministre des Travaux publics. Celle des chemins départementaux est exercée, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, par les préfets. Celle des voies communales est exercée, sous l'autorité des préfets et sous l'autorité supérieure du Ministre de l'Intérieur, par les maires.

L'institution, visée plus loin, d'une direction générale des routes, opérera la concentration, devenue indispensable, des pouvoirs actuellement répartis entre le Ministère des Travaux Publics et le Ministère de l'Intérieur.

Mais ce texte laisse subsister la division traditionnelle des pouvoirs d'administration sans résoudre le problème de la fusion des services de voirie.

ARTICLE 26.

Le préfet nomme les ingénieurs du service des chemins départementaux et des voies communales. Leurs traitements et leurs indemnités sont fixés par le Conseil général.

ARTICLE 27.

Les décisions du Conseil général ou de la Commission départementale, suivant qu'il s'agit de chemins départementaux ou de voies communales, portant classement d'un chemin attribuent définitivement à ce chemin le sol compris dans les limites qu'elles déterminent.

Le droit des propriétaires dépossédés se résout en une indemnité. Celle-ci est réglée, soit à l'amiable, soit par le juge de paix du canton, sur le rapport

de deux experts nommés, l'un par le propriétaire, l'autre par le juge de paix. En cas de désaccord, un tiers expert est nommé par le juge de paix.

Cet article applique aux réseaux routiers départementaux et communaux les dispositions en vigueur jusque-là en matière de chemins vicinaux de grande communication, d'intérêt commun et ordinaires, conformément aux articles 15 et 17 de la loi du 21 mai 1836, 44 et 86 de la loi du 10 août 1871. La seule modification consiste à charger le juge de paix, au lieu du Conseil de préfecture, de nommer un tiers expert en cas de désaccord.

ARTICLE 28.

La déclaration d'utilité publique sera prononcée par le Préfet en matière de construction, d'élargissement ou de redressement de routes nationales, lorsque les terrains à acquérir consistent uniquement en terrains non bâtis ni clos de murs.

Lorsque l'acquisition de terrains bâtis ou clos de murs sera nécessaire, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par arrêté préfectoral motivé lorsqu'aucune déclaration contraire au projet n'aura été produite à l'enquête et que l'avis de la Commission d'enquête sera favorable. Dans le cas contraire, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par décret.

Aux termes de l'article 9, la création de routes nationales nouvelles devra faire l'objet d'une loi, et les prolongements ou rectifications de routes existantes, dans la limite d'une longueur de 50 kilomètres, feront l'objet de décrets en Conseil d'Etat. Ainsi sont modifiées, dans une mesure d'ailleurs assez faible, les dispositions de l'article premier de la loi du 27 juillet 1870, concernant les grands travaux publics, et celles de la loi du 6 novembre 1918. L'article 28 ci-dessus détermine les formes de la déclaration d'utilité publique. En fait, les travaux sur les routes nationales paraissent devoir, en tout état de cause, nécessiter une loi ou un décret, en application tant de la loi du 27 juillet 1870 que de celle du 3 mai 1841 (art. 3, modifié par la loi du 6 novembre 1918).

Il n'y aura, semble-t-il, que les travaux d'élargissement ou de redressement, si on ne les envisage pas comme des rectifications donnant lieu à des décrets, qui pourront être autorisés par arrêtés préfectoraux sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article ci-dessus.

Loi, décret ou arrêté préfectoral emporteront déclaration d'utilité

publique, conformément à l'article premier de la loi du 3 mai 1841.

Il serait donc utile d'apporter une rectification à l'article 28 en rédigeant comme suit le premier alinéa :

ARTICLE 26.

En matière de routes nationales, s'il s'agit de travaux ne donnant pas lieu à une loi ou à un décret en Conseil d'Etat conformément à l'article 7 de la présente loi, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par le Préfet lorsque les terrains à acquérir consistent uniquement en terrains non bâtis ni clos de murs.

(Le reste de l'article sans changement).

ARTICLE 29.

Les décisions du Conseil général ou de la Commission départementale impliquent déclaration d'utilité publique en matière de construction, d'élargissement ou de redressement de chemins départementaux ou de voies communales, lorsque les terrains acquis consistent uniquement en terrains nus.

Lorsque l'acquisition de terrains bâtis ou clos de murs sera nécessaire, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par arrêté préfectoral motivé conformément aux dispositions de l'article 58 du décret du 5 novembre 1926, lorsqu'aucune déclaration contraire au projet n'aura été produite à l'enquête et que l'avis du commissaire enquêteur sera favorable. Dans le cas contraire, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par décret en conformité de la loi du 3 mars 1841, modifiée par les lois ultérieures.

Les dispositions du premier alinéa de cet article adaptent au nouveau régime la règle précédente résultant de la combinaison des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871 avec les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. Elles n'apportent donc aucun élément juridique nouveau, touchant la déclaration d'utilité publique.

Quant au deuxième alinéa, il s'inspire de l'article 2 de la loi du 8 juin 1864, en atténuant sensiblement la rigueur de ce dernier texte, puisqu'il n'envisage l'intervention d'un décret que si l'enquête a provoqué des objections ou si l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, conformément d'ailleurs aux dispositions de l'article 58 du décret du 5 novembre 1926, qui autorise la déclaration d'utilité publique par simple arrêté préfectoral motivé, en matière de travaux départementaux et communaux, sauf cas exceptionnels.

ARTICLE 30.

L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains affectés à la construction, au redressement ou à l'élargissement des voies routières de toutes catégories est prescrit par le laps de deux ans.

Cet article se borne à étendre à toutes les catégories de routes les dispositions de l'article 18 de la loi du 21 mai 1836.

ARTICLE 31.

En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin départemental ou d'une voie communale, en tout ou en partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin ou de cette voie, qui cessera de servir de voie de communication, pourront présenter une soumission en vue de se rendre acquéreurs et en payer la valeur qui sera fixée par des experts nommés conformément aux dispositions de l'article 27 ci-dessus.

Cet article se borne à adapter au nouveau régime routier les dispositions de l'article 19 de la loi du 21 mai 1836.

ARTICLE 32.

Lorsque, pour l'exécution de travaux d'établissement, d'élargissement ou de redressement de voies routières de toutes catégories, il y aura lieu de recourir à l'expropriation, le jury chargé de régler les indemnités ne sera composé que de quatre jurés. Le tribunal compétent, en prononçant l'expropriation, désignera, pour présider et diriger le jury, l'un de ses membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat aura voix délibérative en cas de partage.

Le tribunal choisira, sur la liste générale prescrite par l'article 29 de la loi du 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, quatre personnes pour former le jury spécial et trois jurés supplémentaires. L'administration, et la partie intéressée auront respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire. Le juge recevra les acquiescements des parties ; son procès-verbal comportera translation définitive de propriété. Le recours en cassation, soit contre le jugement qui prononcera l'expropriation, soit contre la décision du jury qui réglera l'indemnité, n'aura lieu que dans les cas prévus et selon les formes déterminées par la loi du 3 mai 1841.

Cet article se borne à étendre à toutes les catégories de routes la procédure d'expropriation simplifiée instituée à l'égard des chemins vicinaux par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

On observe qu'en ce qui concerne les mesures d'administration relatives à l'expropriation (titre II de la loi du 3 mai 1841), le projet ne reproduit pas les dispositions de l'article 12 de ladite loi, simplifiant la procédure en matière de travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux. Il y aurait intérêt à étendre ces dispositions, qui abrègent les délais, suppriment l'intervention de la commission d'arrondissement et évitent de nombreuses formalités, aux travaux d'ouverture et de redressement des voies routières de toutes catégories. Les droits du public seraient d'ailleurs suffisamment protégés par les dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 3 mai 1841 (publication, affichage et dépôt à la mairie du plan des propriétés particulières dont la concession paraît nécessaire). Se fondant sur cette observation, la Commission des Travaux Publics de la Chambre a proposé d'ajouter un article ainsi conçu :

Les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la loi du 3 mai 1841 (titre II, mesures d'administration relatives à l'expropriation) ne sont point applicable aux travaux d'ouverture ou de redressement des voies routières de toutes catégories. Dans ce cas, le procès-verbal prescrit par l'article 7 de ladite loi est transmis, avec l'avis du Conseil municipal, par le maire au sous-préfet, qui l'adressera au préfet avec ses observations. Le préfet prononcera comme il est dit à l'article 12 de la loi du 3 mai 1841.

ARTICLE 33.

Les plans, procès-verbaux, certifications, jugements, contrats, marchés, adjudications de travaux, quittances et autres actes ayant pour objet exclusif la construction, l'entretien et la préparation des voies routières de toutes catégories, seront enregistrés moyennant un droit fixe qui sera déterminé par les lois fiscales en vigueur ou par la loi de finances.

Cet article, qui devient l'article 32, reproduit, mais incomplètement et avec quelques lapsus, l'article 20 de la loi du 21 mai 1836. Il doit être rétabli comme suit :

ARTICLE 32.

Les plans, procès-verbaux, *certificats*, *significations*, jugements, contrats, marchés, adjudications de travaux, quittances et autres actes ayant pour objet exclusif la construction, l'entretien et la *réparation* des voies routières de toutes catégories, seront enregistrés

moyennant un droit fixe qui sera déterminé par les lois fiscales en vigueur ou par la loi de finances.

En outre, la Commission des Travaux Publics n'apercevait pas pourquoi cet article ne maintenait pas la disposition du deuxième alinéa de l'article 20 de la loi du 21 mai 1836, relative à la procédure des actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles.

La Commission des Travaux Publics a proposé de rétablir cette disposition, qui formera le deuxième alinéa de l'article 32 ci-dessous :

Les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles, relativement à leurs chemins, seront jugées comme affaires sommaires et urgentes, conformément à l'article 405 du Code de procédure civile.

ARTICLE 34.

Les propriétés riveraines ou voisines des croisements des virages ou des points dangereux ou incommodés par la circulation publique peuvent être frappées de servitudes destinées à dégager la visibilité.

Ces servitudes comportent suivant les cas :

a) L'interdiction de bâtir, de placer des clôtures susceptibles de gêner les vues, de remblayer, de planter, et, d'une manière générale, de faire tous dépôts ou installations susceptibles de gêner les vues ;

b) L'interdiction d'élever des bâtiments, des clôtures, des remblais ou des plantations et, d'une manière générale, de faire tous dépôts ou installations au-dessus du niveau qui sera fixé par le plan de dégagement prévu à l'article 35 ci-dessus ;

c) L'obligation de ramener et de tenir les haies et les plantations et les dépôts existants à un niveau au plus égal au niveau qui sera fixé par le plan de dégagement, cette obligation pouvant aller jusqu'à la suppression totale ;

d) L'obligation de laisser l'administration opérer la résection des talus, remblais et de tous obstacles naturels, de manière à réaliser des conditions de vues satisfaisantes.

Cet article, qui devient l'article 33, ouvre une catégorie de servitudes devenue indispensable depuis l'accroissement de la circulation, et que l'accélération du trafic routier imposait de jour en jour davantage. Jusqu'à présent, seules quelques initiatives locales avaient tenté l'amélioration de la visibilité dans les parages particulièrement dangereux. La généralisation de ces mesures, leur réglementation viennent à point et ne sauraient, sous aucun prétexte, être ajournées.

ARTICLE 35.

Un plan de dégagement établi dans les formes prévues pour les plans d'alignement déterminera, pour chaque parcelle, les terrains sur lesquels s'exerceront les servitudes de visibilité et définira la nature des servitudes frappant chacun de ces terrains.

L'approbation du plan de dégagement sera poursuivie et prononcée comme en matière de plan d'alignement. Notification de l'approbation du plan de dégagement sera faite aux propriétaires intéressés et l'exercice des servitudes commencera à courir à la date de cette notification.

Toute infraction aux obligations qui résultent pour un propriétaire de l'approbation d'un plan de dégagement sera poursuivie et réprimée comme une contravention de voirie.

Sans observation.

ARTICLE 36.

L'établissement des servitudes de visibilité ouvrira au profit des propriétaires le droit à une indemnité compensatrice une fois payée, tenant compte de la valeur du terrain, qui résulterait, notamment, des frais de coupe, taille, recépage, ébranchage ou élagage des arbres, arbustes ou haies, et de la perte de récoltes que le propriétaire n'aurait pas été tenu de supporter déjà en vertu des lois et règlements en vigueur.

Les indemnités seront, à défaut d'entente amiable, fixées par le juge de paix du canton sur le dire d'experts choisis par les parties et, en cas de désaccord, d'un tiers nommé par le juge de paix.

Cet article ouvre un droit à indemnité en faveur des propriétaires pour le préjudice subi en raison de l'application des servitudes de visibilité. Le règlement des indemnités s'effectuera, à défaut d'entente amiable, au moyen d'une procédure d'arbitrage de la plus grande simplicité. Il serait utile de préciser, semble-t-il, que les dépens de cette procédure (honoraires des experts) seront supportés par chaque partie, et qu'en cas de désaccord, les honoraires du tiers expert incomberont à la partie qui succombe. En outre, il y aurait avantage à spécifier que les plans, procès-verbaux, quittances, etc... seront visés pour timbre et enregistrés gratis quand il y aura lieu à enregistrement, par analogie avec les dispositions de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841.

Il conviendrait donc d'ajouter un paragraphe rédigé comme suit :

Chaque partie supportera seule les honoraires de l'expert qu'elle aura choisi. En cas de désaccord nécessitant la nomination d'un tiers

expert, les honoraires de ce dernier seront à la charge de la partie qui succombera, ou des deux parties dans la mesure où les prétentions de chacune d'elles seraient réduites.

Les plans, procès-verbaux, quittances et tous autres actes auxquels pourra donner lieu l'application du présent article, seront visés pour timbre et enregistrés gratis, quand il y aura lieu à enregistrement.

ARTICLE 37.

L'Administration aura le droit de placer les indications et signaux propres à faciliter la circulation ou à la rendre plus sûre, soit sur les clôtures, murs ou façades auxquels on peut accéder sans pénétrer dans une propriété close ; elle aura également le droit de placer ces indications et signaux à l'intérieur des propriétés non bâties qui ne sont pas fermées de murs ou autres clôtures équivalentes.

Dans tous les cas qui viennent d'être prévus, l'établissement des signaux et indications n'entraînera aucune dépossession. La pose d'indications ou de signaux sur les murs de clôture ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever ; la pose dans un terrain ouvert ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore. Mais le propriétaire devra, un mois avant d'entreprendre les travaux, prévenir l'Administration par lettre recommandée adressée au chef de service de l'administration intéressée.

Cet article institue une servitude de signalisation à la charge des riverains. La signalisation nécessaire doit pouvoir être établie sans que l'Administration se heurte à l'opposition des propriétaires des immeubles bâtis ou non bâtis situés en bordure des routes. Les droits de ces propriétaires sont d'ailleurs conservés dans la plus large mesure. Le texte de l'article appelle une légère modification : il y a lieu de compléter ainsi la phrase : « La pose d'indications ou de signaux sur les murs de clôture ou de façade ne peut faire obstacle. etc. »

(Le reste de l'article sans changement).

ARTICLE 38.

Il ne sera dû d'indemnité au propriétaire que pour le préjudice résultant des travaux de pose des indications et signaux ou de leur entretien.

Cette indemnité, à défaut d'arrangement amiable, sera réglée par le juge de paix, sur le dire d'experts, choisis par les parties, et, en cas de désaccord, d'un tiers expert nommé par le juge de paix.

Il semble opportun de compléter cet article, qui devient l'article 37, en indiquant que les deux derniers alinéas de l'article 35 s'appliquent également en matière de règlement des frais d'expertise afférents aux indemnités dont il s'agit et en matière d'exonération des droits de timbre et d'enregistrement.

Il y aurait donc lieu d'ajouter audit article 37 l'alinéa suivant :

« Sont applicables au règlement de cette indemnité les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 35 ci-dessus. »

ARTICLE 39.

Le droit de placer en vue du public, par tous moyens appropriés, des indications ou signaux concernant à un titre quelconque la circulation, n'appartient qu'à l'administration.

Il est interdit aux riverains ou voisins des voies publiques de placer ou laisser placer sur leurs terrains en vue du public, des indications ou signaux concernant la circulation, et aussi tous panneaux, affiches, inscriptions ou signaux qui, par leur situation, leur nature ou leur multiplicité, seraient susceptibles de nuire à la clarté des signaux de circulation et notamment d'utiliser, pour la publicité, des plaques ou panneaux présentant les caractéristiques officiellement adoptées par l'Administration en conformité de l'article 46 ci-dessus. Les panneaux, affiches, inscriptions ou signaux existant actuellement, dont la suppression sera reconnue nécessaire, ne pourront être ni renouvelés ni réparés.

Les contraventions aux dispositions qui précèdent seront poursuivies et réprimées comme des contraventions de voirie.

La signalisation, unifiée comme il sera dit plus bas, incombe à l'Administration et ne doit incomber qu'à elle. Sans méconnaître les services rendus aux pionniers de la signalisation moderne, qui furent, soit des associations désintéressées, soit des industriels habiles à amalgamer une publicité particulière aux indications de routes, il faut rendre aux services publics une tâche qui n'appartient qu'à eux. Par mesure transitoire, toutefois, l'Administration laissera subsister les panneaux et signaux quelconques dont la suppression sera reconnue nécessaire, mais ils ne pourront être ni renouvelés ni réparés.

ARTICLE 40.

La législation et la réglementation relatives à l'alignement et aux plantations des arbres et haies sont maintenues en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi.

Les législations et réglementations visées par cet article résultent de la loi du 9 ventôse an XII, encore en vigueur pour les chemins vicinaux, et du décret du 16 décembre 1811, pour les routes nationales et départementales. La loi du 9 ventôse an XII ordonnait la plantation d'arbres forestiers ou fruitiers, par les riverains, le long des grandes routes et sur le terrain appartenant à l'Etat, sous réserve d'un contre-fossé ; ces arbres appartenant aux riverains, sauf à ne pouvoir les couper, abattre ou arracher sans autorisation administrative. Pour les grandes routes insuffisamment larges, le riverain voulant planter à moins de six mètres de l'assiette du chemin devait demander un alignement. Pour les chemins vicinaux, nul ne devait planter sans leur conserver leur largeur réglementaire. En vertu du décret du 16 décembre 1811, tous les arbres plantés sur le terrain des routes nationales étaient reconnus appartenir à l'Etat, sauf ceux plantés en exécution de la loi du 9 ventôse an XII. Les arbres plantés antérieurement sur les propriétés communales et particulières appartenaient aux communes ou aux particuliers. Le décret prescrivait la plantation d'arbres le long des routes impériales (nationales) non encore plantées, mais à la distance d'un mètre du bord extérieur des fossés, par les riverains, communes ou particuliers, sur leurs propriétés respectives. Ces riverains devenaient propriétaires desdits arbres, mais sous le contrôle de l'Administration pour la suppression, le renouvellement, l'égalage, etc...

Il apparaît que ces diverses dispositions doivent être conservées mais il sera utile de déterminer, dans l'un des règlements d'administration publique à intervenir, le régime auquel seront soumises dorénavant les voies départementales ; car, s'il est sans difficulté que les voies communales restent placées sous le régime de la loi de l'an XII et les routes nationales sous celui du décret de 1811, rien n'est spécifié pour les nouvelles routes départementales, constituées en très grande partie de chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

ARTICLE 41.

Le paragraphe 18 de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 est modifié comme suit :

« Sont obligatoires pour les communes les dépenses des voies communales dans les limites prévues par la loi. »

Le texte modifié était ainsi rédigé : « Sont obligatoires pour les communes

les dépenses suivantes... 1^o les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi. »

Le nouveau texte adapte cette disposition au régime sous lequel seront désormais placés les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux, devenus « voies communales ».

ARTICLE 42.

L'affectation d'un chemin rural à l'usage du public s'établit par la destination du chemin, par le fait d'une circulation continue, ou par des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale.

L'article 42 absorbe la question des chemins ruraux.

Les chemins ruraux reconnus ou non entrent, aux termes de l'article 4, dans le réseau des voies communales.

La nouvelle disposition remplace les articles 1^{er} et 2 de la loi du 20 août 1881 (Code rural), ainsi rédigés :

« ARTICLE PREMIER. — Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux.

« ARTICLE DEUXIÈME. — L'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale. »

L'article premier devenait évidemment superflu, puisque disparaît l'ancienne distinction entre les chemins vicinaux et les chemins ruraux. Quant aux modifications apportées à l'article 2 par l'article 42, elles consistent à supprimer la coexistence de deux éléments au moins pour déterminer si un chemin est ou non affecté à l'usage du public. Il suffira dorénavant d'un des trois éléments énumérés par l'article 2 de la loi du 20 août 1881 :

- soit la destination du chemin à l'usage du public ;
- soit le fait d'une circulation générale et continue ;
- soit des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale.

Ainsi disparaît une cause de controverse.

ARTICLE 43.

Toute voirie affectée à l'usage du public est présumée, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle elle est située.

Cet article reproduit purement et simplement l'article 3 de la loi du 20 août 1881 (Code rural).

ARTICLE 44.

Les souscriptions volontaires pour les travaux de construction, de grosses réparations et d'entretien des voies communales sont acceptées par le maire, après avis du conseil municipal ; l'état en est approuvé par le préfet.

Cet article reproduit les dispositions du premier alinéa de l'article 12 de la loi du 20 août 1881 (Code rural) applicables seulement aux chemins ruraux. Les souscriptions volontaires pourront désormais être acceptées par toutes les voies communales, sans distinction.

Il serait utile de compléter le texte dudit article 43 en y ajoutant, comme l'a proposé la Commission des Travaux Publics de la Chambre, le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 20 août 1881 :

Si les souscriptions ont été faites en journées de prestations, elles seront, après mise en demeure restée sans effet, converties en argent, conformément au tarif adopté pour la prestation de la commune, suivant ce qui est dit à l'article 19 ci-dessus.

ARTICLE 45.

Les propriétaires intéressés à une voie communale peuvent se former en syndicat et se substituer en tout ou en partie, à la commune défaillante pour son entretien, comme pour les travaux neufs ou de grosses réparations. Les règles qui régissent ces syndicats sont celles édictées par les articles 19 à 32 de la loi du 20 août 1881, maintenue dans cette partie.

Les associations syndicales instituées, par la section II du titre premier du Code rural (loi du 20 août 1881, art. 19 à 32), n'étaient prévues qu'en matière de chemins ruraux. Dorénavant, en vertu de l'article 45 ci-dessus elles pourront se constituer, pour parer à la carence des communes en matière de voies communales sans exception. Cette extension du rôle associations syndicales ne doit pas être considérée comme une latitude laissée implicitement, aux municipalités, de se désintéresser de leurs chemins. Des précautions ont, d'ailleurs, été prévues pour parer à la défaillance des communes (voir titre II ci-dessus). Mais les associations syndicales, ayant rendu de grands services en matière de chemins ruraux et pouvant en rendre davantage encore à l'avenir et, d'autre part, les chemins

ruraux perdant leurs anciennes caractéristiques et étant absorbés par la voirie communale, au même titre que les chemins vicinaux ordinaires, on ne pouvait, pour maintenir les associations syndicales, rétablir une distinction que toute une partie de la loi a pour objet d'abolir. On étend donc l'action éventuelle de ces groupements, à toutes les voies communales, mais, dans la pratique, ce sont les anciens chemins ruraux, qui continueront à bénéficier de leur utile intervention.

Les associations syndicales de la loi de 1881 sont de véritables établissements publics, d'un fonctionnement plus souple, toutefois, que celui des conseils municipaux. Elles peuvent, au surplus, se procurer des ressources par voie d'emprunt, notamment auprès de la Caisse nationale de crédit agricole, en application de l'article 22 de la loi du 5 août 1920.

L'article 44 ci-dessus laisse subsister les articles 19 à 32 de la loi du 20 août 1881 (Code rural), abrogée pour le surplus par le dernier article du projet. Comme nous le verrons en commentant celui-ci, il convient de maintenir aussi les articles 33 à 37 de la même loi, concernant les chemins d'exploitation, voies purement privées, dont le projet n'a pas à s'occuper. L'abrogation de ces articles n'a pu être envisagée que par inadvertance.

ARTICLE 46.

Dans le délai de six mois, après la promulgation de la présente loi, les Ministres de l'Intérieur et des Travaux publics, provoqueront des règlements d'administration publique à l'effet :

1^o De fixer les dispositions régissant l'usage des voies ouvertes à la circulation publique ;

2^o D'approuver un règlement unique applicable aux trois catégories de voies routières, fixant la procédure et les conditions uniformes d'établissement des plans d'alignement et des plans de dégagement donnant lieu à l'exercice de servitudes de visibilité, ainsi que les règles d'après lesquelles seront établies les largeurs à donner aux différentes voies, et unifiant les règles relatives à la délivrance des alignements par l'autorité compétente dans chaque cas ;

3^o D'étudier des règles générales et uniformes pour la signalisation admise, à l'exclusion de toute autre, sur l'ensemble des voies routières ;

4^o D'approuver un règlement type de voie unique, applicable aux trois catégories de voies.

La codification du nouveau régime routier ne peut évidemment embrasser tous les points de détail. Elle laisse donc à des règlements d'administration publique, le soin de préciser les conditions d'application des principes organiques qu'elle a pour objet de fixer.

L'article 46 ci-dessus énumère les décrets à intervenir à cette fin.

ARTICLE 47.

L'article 471 du paragraphe 4 du Code pénal est ainsi modifié :

« Ceux qui auront embarrassé la voie publique, que ce soit une route nationale, un chemin départemental ou une voie communale en y déposant ou y laissant sans motif légitime des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté, la commodité ou la sûreté du passage, ceux qui, en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux par eux entreposés ou les excavations par eux faites sur la voie publique. »

Cet article forme le début des dispositions d'ordre pénal envisagées par le projet en matière d'infraction aux règlements de circulation. Le projet comporte, en effet, abrogation des titres I et II de la loi du 30 mai 1851 « sur la police du roulage et des messageries publiques. »

Il serait préférable de réserver à une loi spéciale le soin de réaliser l'adaptation, aux circonstances actuelles, des règles de la circulation, ainsi que nous l'avons noté plus haut.

Cet article ainsi que les suivants, jusqu'à celui portant le n° 55 que nous citerons tout de même pour information, nous semblent devoir être distraits du projet.

ARTICLE 48.

Les infractions aux dispositions du décret, complété ou modifié, du 31 décembre 1922, et, d'une manière générale toutes infractions aux dispositions des décrets portant règlement sur la police de la circulation routière, comportent les sanctions prévues aux articles suivants.

ARTICLE 49.

Tout propriétaire ou conducteur d'une voiture attelée ou d'un véhicule à moteur qui aura fait usage d'une plaque de contrôle portant un numéro, un nom, un domicile faux ou supposé, sera puni d'une amende de 100 francs à 1.000 francs. Il pourra, en outre, être puni d'un emprisonnement de six jours au moins et de six mois au plus.

Seront punis des peines prévues au paragraphe précédent :

1^o Le conducteur d'un véhicule quelconque dépourvu de la plaque de contrôle dont il devrait réglementairement être muni, qui aura déclaré un nom, domicile ou numéro autre que le sien, ou que celui du propriétaire pour le compte duquel le véhicule est conduit ; -

2^o Le conducteur d'un véhicule quelconque qui fera usage de pièces administratives fausses, altérées, périmées ou annulées ;

3^o Celui qui, malgré la notification qui lui aura été faite d'une décision préfectorale ou d'un jugement prononçant à son égard la suspension ou le retrait d'un permis de conduire, continuera à conduire un véhicule automobile ou tentera, par une fausse déclaration, d'obtenir un nouveau permis.

ARTICLE 50.

Seront punis d'une amende de 50 à 200 francs ceux qui auront mis en circulation un véhicule automobile avant d'avoir obtenu les différentes autorisations et pièces réglementaires.

ARTICLE 51.

Tout conducteur d'un véhicule quelconque qui, sachant que ce véhicule vient de causer ou d'occasionner un accident ne se sera pas arrêté et aura ainsi tenté d'échapper à la responsabilité pénale ou civile qu'il peut avoir encourue, sera puni de six jours à deux mois de prison et d'une amende de 100 à 1.000 francs, sans préjudice des peines encourues pour les crimes ou délits qui se seraient joints à celui-ci. Dans le cas où il y aurait lieu, en outre, à l'application des articles 319 et 320 du Code pénal les pénalités encourues aux termes de ces articles seraient portées au double.

ARTICLE 52.

a) Seront punis d'une amende de 11 à 15 francs, ceux qui auront contrevenu aux dispositions du décret du 31 décembre 1922 et en général, des décrets sur la police de la circulation en ce qui concerne la pression sur le sol, la forme et la nature des bandages, les pistes spéciales, les barrières de dégel et le passage des ponts ;

Seront punis de la même peine, et en cas de récidive, pourront être punis d'un emprisonnement de cinq jours au plus :

1^o Les conducteurs de véhicules qui, sommés de s'arrêter par l'un des fonctionnaires ou agents chargés de constater les contraventions, n'auront pas obtempéré à cette sommation ;

2^o Ceux qui auront contrevenu aux dispositions des décrets ci-dessus

mentionnés en ce qui concerne l'éclairage des véhicules, les plaques de contrôle, le gabarit des véhicules, la largeur des chargements, les transports exceptionnels, la vitesse des automobiles, les tracteurs et remorques, les freins des véhicules affectés aux transports en commun ;

b) Seront punis d'une amende de 6 à 10 francs ceux qui auront contrevenu aux dispositions des mêmes décrets en ce qui concerne la conduite des véhicules, la vitesse des voitures attelées, les croisements et dépassements, les précautions à prendre pour les bifurcations et croisées de routes ou chemins, le stationnement, les convois, le nombre d'animaux d'attelage, la justification des autorisations et pièces administratives régulièrement obtenues.

En cas de récidive, l'amende pourra s'élever jusqu'à 15 francs et le tribunal pourra infliger un emprisonnement de un à trois jours ;

c) Seront punis d'une amende de 1 à 5 francs, et en cas de récidive, pourront être punis d'un emprisonnement de un à trois jours et d'une amende montant à 15 francs, ceux qui auront contrevenu aux autres dispositions des décrets portant règlement sur la circulation et notamment à celle concernant le pacage.

La responsabilité civile s'étendra aux amendes.

Au sujet de cet article 52 l'Union nationale des associations de tourisme a émis une proposition ainsi rédigée :

« Il paraît impossible, déclare cet important groupement, d'admettre que soit qualifiée de récidive et passible de prison la répétition de simples contraventions afférentes à l'inobservation, souvent involontaire et de bonne foi, de certaines prescriptions du Code de la route.

« Punir de prison un usager, parce que deux fois dans sa vie, un fil électrique rompu — le plus souvent par le mauvais état de la route — aura entraîné l'extinction de sa lanterne arrière ; ou parce qu'un arrêté municipal de stationnement ou de circulation aura été ignoré de lui, telles sont les conséquences possibles du maintien — et surtout de l'application — de l'article 52. Il en résulterait que ce statut, réclamé par tous les éléments sains de la circulation contre les fous de la route, deviendrait un instrument obligatoire de persécution contre tout ce qui circule, et serait de nature à entraver sérieusement les progrès de l'automobilisme et du tourisme. »

Voici le texte des articles 53, 54 et 55 que la Commission a proposé de distraire du projet :

ARTICLE 53.

En cas de condamnation prononcée contre un conducteur de véhicule automobile par application soit des articles 319 ou 320 du Code pénal, soit

de l'article 52 de la présente loi, les tribunaux pourront requérir du préfet la privation du droit de conduire pour un temps déterminé.

Le permis de conduire sera retiré ou refusé aux automobilistes qui, après une mise en demeure, n'auront pas exécuté les condamnations prononcées contre eux pour infraction à la police de la circulation.

ARTICLE 54.

Il n'est apporté aucune modification aux dispositions actuellement en vigueur en ce qui concerne les sanctions que comportent les infractions aux règlements légalement pris par les préfets et les maires en vue d'assurer la sûreté et la commodité de la circulation.

ARTICLE 55.

Il n'est apporté aucune modification en ce qui concerne les attributions du préfet de la Seine et du préfet de police.

ARTICLE 56.

Les dispositions du décret du 5 août 1883 concernant les chemins vicinaux sont applicables aux chemins départementaux et aux voies communales.

Ce texte contient une erreur. Il s'agit du décret du 16 août 1853 sur les travaux mixtes et, ainsi rectifié, il ne donne lieu à aucune observation.

ARTICLE 57.

Dans le délai d'un an après la promulgation de la présente loi, le Ministre de l'Intérieur provoquera un règlement d'administration publique édictant une instruction générale qui remplacera, pour les chemins départementaux et les voies communales, l'instruction générale actuelle sur les chemins vicinaux, ainsi que toutes instructions concernant les chemins ruraux. Cette instruction sera mise en harmonie avec les dispositions édictées par la présente loi et tous règlements concernant son exécution.

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

Direction générale des routes.

Titre IV.

ARTICLE 58.

Est autorisée la création au Ministère des Travaux Publics, d'une direction générale des routes, chargée sous l'autorité des Ministres de l'Intérieur et des Travaux Publics, des attributions jusqu'à présent dévolues aux deux Ministères en matière de routes et chemins et de toutes celles conférées à l'Etat en vertu de la présente loi.

Un règlement d'administration publique déterminera les modifications à apporter à l'organisation des bureaux et services des deux Ministères. Le même règlement fixera les cadres du personnel et de la nouvelle direction.

Cet article contient une des dispositions les plus originales et les plus importantes du projet.

Les Ministères de l'Intérieur et des Travaux Publics conservent leurs attributions respectives en matière de routes, mais ces attributions seront exercées par un organisme unique, la « Direction générale des routes », soumis à l'autorité des deux ministres intéressés. Ainsi entend-on réaliser l'indispensable coordination des directives, des études techniques, et, dans une certaine mesure, des travaux, en ce qui concerne les différentes catégories de routes et chemins.

Un règlement d'administration publique, ajoute l'article, doit déterminer les modifications à apporter à l'organisation des bureaux et services dépendant des deux départements, et qui seront désormais placés sous les ordres du directeur général des routes. Ce règlement fixera les cadres du personnel de la nouvelle Direction.

On pourra se demander, parmi ceux qui préconisèrent la création d'un Office des routes, et même parmi ceux qui s'en montrèrent les adversaires, si le projet n'apporte pas la chose sans le mot. Il est évident, en effet, que le directeur général des routes ne pourra remplir utilement la mission qui lui est dévolue qu'à la condition de disposer d'une très large délégation de pouvoirs. S'il se bornait à signer, par délégation du ministre des Travaux Publics, le courrier intéressant les routes nationales, et par délégation du ministre de l'Intérieur,

les pièces concernant la voirie départementale et communale, on n'aurait pratiquement réalisé aucune réforme. Ce haut fonctionnaire ne ferait alors que réunir en sa personne les attributions de deux directeurs qu'il exercerait tour à tour en leur consacrant respectivement, par exemple, la moitié de son temps.

La direction générale des routes serait, au contraire dans l'idée de ses promoteurs, l'Administration centrale des routes de France. Sous l'autorité des ministres qu'il représente, le directeur général aurait ses coudées franches et jouirait en fait, sinon en droit, d'une indépendance qui lui permettrait de travailler utilement, sur des bases nouvelles. On ne parle pas d'autonomie administrative pour éviter les critiques formulées par les adversaires de l'Office des routes. On ne parle pas d'autonomie financière : il n'en est pas question dans le projet n° 2885. On ne touche pas aux prérogatives des assemblées locales : on les maintient, on les consolide.

On peut se demander alors, en quoi pourra bien consister ce soi-disant organisme neuf, moderne par lequel la route exige d'être administrée, d'être gérée suivant des méthodes que toutes les traditions mises bout à bout, ne suffisent pas à fixer. D'accord, il faut sortir des routines, du compartimentage bureaucratique, de la dissémination des responsabilités. Mais l'institution d'une direction générale n'apporte aucune réforme sérieuse. Elle présente même un caractère baroque puisqu'elle dépendra de deux ministres. Mettre une direction à cheval sur deux Ministères constitue une singulière simplification. La mesure n'est acceptable qu'à la condition de constituer un premier pas vers la concentration de tous les services routiers entre les mains du ministre des Travaux Publics.

ARTICLE 59.

Le directeur général des routes exerce, sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics en ce qui concerne les routes nationales, les fonctions actuelles du directeur de la voirie routière.

Le directeur général des routes, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur a les attributions actuellement confiées, en matière de voirie vicinale, au directeur de l'administration départementale et communale.

Conseil supérieur de la route.

Titre V.

ARTICLE 60.

Il est institué, sous l'autorité des Ministres des Travaux Publics et de l'Intérieur, un Conseil supérieur de la route siégeant au Ministère des Travaux publics.

Il comprend des délégués des administrations intéressées (Travaux Publics, Intérieur, Finances, Guerre, Commerce et Industrie); des délégués du Parlement et des conseils généraux; des représentants des grandes associations de tourisme; d'automobile et autres usagers de la route.

Les nominations sont faites par décret sur la proposition des Ministres des Travaux Publics et de l'Intérieur.

Tout membre qui n'exerce plus les fonctions à raison desquelles il a été nommé cesse de plein droit de faire partie du Conseil supérieur; il est immédiatement remplacé par un membre nouveau désigné dans les mêmes conditions que celui qu'il remplace.

La présidence sera exercée par le vice-président du Conseil d'Etat; le Conseil supérieur choisira lui-même ses vice-présidents parmi ses membres.

Un règlement d'administration publique fixera la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la route.

Le directeur général des routes siège au Conseil supérieur comme commissaire du Gouvernement.

Le Conseil supérieur de la route est consulté sur les questions que lui posent les Ministères des Travaux Publics et de l'Intérieur, et notamment les suivantes :

Programmes généraux de classement et d'aménagement des routes de toutes catégories.

Principe de l'exploitation des voies routières, publiques; réglementation de la circulation générale; relations avec les voies ferrées, voies navigables et lignes de transport.

Cet article institue le Conseil supérieur de la route et fixe ses attributions.

La création de cet organe consultatif préconisée depuis longtemps n'est pas mauvaise en soi, mais il nous semble vain d'attendre de cette institution comme de ses semblables des progrès sensationnels.

On remarquera que parmi la liste des administrations appelées à

se faire représenter au Conseil celle de l'Agriculture a été omise. La Commission des Travaux Publics de la Chambre estimant d'ailleurs avec raison que cette branche d'activité est intéressée aux questions routières autant que le Commerce et l'Industrie a demandé que cette lacune soit comblée.

Dispositions diverses.

Titre VI.

ARTICLE 61.

Les lois des 21 mai 1836, 20 août 1881, 30 mai 1851 (titres I et II), 31 mars 1903, 21 juillet 1870 et 17 juillet 1908, sont abrogées ainsi que toutes autres dispositions en tant qu'elles sont contraires à celles édictées par la présente loi.

L'abrogation de la loi du 21 mai 1836 ne soulève pas d'objections, ses dispositions étant reprises et adaptées dans le projet. Il en est de même de l'abrogation des lois des 31 mars 1903 (art. 5, taxe vicinale) et 21 juillet 1870 (application, aux chemins ruraux, du tiers des prestations).

Mais en ce qui concerne les lois des 20 août 1881, 30 mai 1851 (titres I et II) et 17 juillet 1908, il y a lieu de signaler que :

1^o La loi du 20 août 1881 (titre premier du Code rural), relative aux chemins ruraux, contient une série de dispositions (art. 33 à 37) concernant les chemins agricoles d'exploitation ; ces dispositions doivent être maintenues, car les chemins agricoles d'exploitation sont purement privés et ne sont pas visés par le nouveau statut routier.

En outre, l'article 45 du projet mentionne explicitement le maintien des articles 19 à 32 de la même loi du 20 août 1881, concernant les associations syndicales, dont l'objet, limité jusqu'à présent aux chemins ruraux, sera désormais étendu à toutes les voies communales.

2^o Les titres I et II de la loi du 30 mai 1851 (conditions de la circulation des voitures et pénalités), demeureront en vigueur jusqu'à nouvelles dispositions si l'on distrait, comme l'a proposé la Commission des Travaux Publics, les articles 47 à 55.

3^o Il en est de même de la loi du 17 juillet 1908, « établissant, en

cas d'accident, la responsabilité des conducteurs de véhicules de tout ordre. »

Les commentaires qui accompagnent les articles de ce projet nous dispensent de nous attarder davantage.

La réforme, dans l'ensemble, est plus apparente que réelle. Elle laisse subsister un compartimentage dans l'organisation des services de voirie et n'apporte ni l'unification ni la centralisation désirables.

Les promoteurs de ce projet ont trop cédé à la crainte de s'attaquer aux fameuse prérogatives des conseils généraux. C'est cette crainte qui explique la timidité des dispositions projetées. Mais malgré ces critiques, ce projet demeure le mieux étudié et le seul susceptible d'être adopté.

Des deux projets qui lui sont opposés, projets que nous étudions dans les pages qui suivent, celui de M. GOURDEAU semble voué à l'échec parce qu'il heurte à la fois les conseils généraux en proposant la fusion des services de voirie, et l'Administration des Finances parce qu'il porte atteinte au principe de l'unité budgétaire.

Quant à la proposition de loi déposée par M. RIFFATERRE, elle paraît inspirée surtout des considérations d'intérêt local et ne constituer qu'une manifestation sur la portée de laquelle son auteur ne se fait sans doute pas d'illusions.

CHAPITRE II

La proposition de loi n° 5.493 de M. Gourdeau et l'unification des services de voirie.

SECTION 1. — **Classification des voies et régime financier.**

Dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. GOURDEAU, après avoir rappelé les déféctuosités de l'organisation routière française, propose un triple réforme comportant :

- l'unification du régime administratif (lois et règlements) ;
- l'unification du personnel et des méthodes techniques ;
- l'organisation rationnelle des services aux points de vue technique et administratif.

A la différence du projet gouvernemental qui répartit les voies publiques en trois groupes (voies nationales, voies départementales, voies communales) selon les modalités exposées plus haut, la proposition de M. GOURDEAU classe ces voies en 2 catégories seulement : les routes entrant dans la voirie nationale, les chemins entrant dans la voirie communale (art. 2 de la proposition).

Feraient partie de la voirie nationale toutes les voies faisant communiquer une commune avec une autre et sur lesquelles la circulation n'a pas un caractère exclusivement rural ou local.

Toutes les voies non comprises dans cette catégorie entreraient dans celle des chemins ruraux.

La répartition préparée sur ces principes après avis des conseils municipaux, par un Conseil départemental des routes et chemins serait fixée par arrêté du ministre des Travaux Publics après avis du Conseil supérieur de la route dont la composition proposée à l'article 14 rappelle celle du projet gouvernemental.

La classification de M. GOURDEAU élimine l'échelon départemental

considéré par lui comme inutile : « La voirie départementale a pu
« se justifier autrefois. En dehors des considérations générales qui
« ont amené la création du département, la circulation se faisait sur-
« tout sur de petites distances. Mais son caractère a été complète-
« ment changé par l'avènement de l'automobile ; les grands courants
« commerciaux et économiques sont de plus en plus nationaux et
« internationaux. Même dans le cadre régional la limite des départe-
« ments n'influe pas sur les courants de circulation. La voirie dépar-
« tementale apparaît donc comme ne répondant plus à aucun besoin
« réel ni à aucune nécessité économique. »

Cette opinion appelle des réserves. Il nous semble difficile d'affirmer que toute circulation régionale n'existe plus, ou ce qui revient au même, qu'il n'y a qu'une circulation nationale et une circulation d'intérêt exclusivement communal.

L'intégration dans la voirie nationale de toutes les voies ne desservant qu'une circulation régionale ou inter-communale, comme le propose M. GOURDEAU, conduirait à donner la gestion de la quasi-totalité des voies publiques à l'Etat et on peut se demander si le budget de l'Etat pourrait assumer la charge supplémentaire qui en résulterait.

Une telle mesure n'irait d'ailleurs pas sans soulever les protestations des collectivités locales qui seraient pratiquement dessaisies de leur voirie. Pour prévenir cette hostilité, la proposition de M. GOURDEAU prévoit l'intervention des intéressés (habitants des communes, riverains et usagers) sous la forme d'un Conseil départemental de la route, composé, sous la présidence du Préfet, de 27 membres et comprenant (art. 13) : des conseillers généraux (huit), des conseillers d'arrondissement (un par arrondissement), l'Ingénieur en chef et 4 ingénieurs, des représentants du personnel et des usagers (six), ces derniers désignés par les grandes associations touristiques, les Chambres de commerce et les Chambres d'agriculture.

Ce Conseil départemental serait chargé (art. 15) :

- de fournir au Préfet sur toutes les questions intéressant les voies publiques, l'avis des collectivités intéressées ;
- d'examiner le projet de budget des routes du département ;
- de donner son avis sur les propositions de l'Ingénieur en chef :
- de répartir les crédits globaux affectés par le ministre aux routes du département, en accord avec l'Ingénieur en chef. A défaut d'accord il en serait référé au ministre pour décision ;

de se prononcer sur le classement et le déclassement des routes de la voirie nationale.

Dans la pensée de M. GOURDEAU, la création de cet organisme apporterait tout apaisement à ceux qui craignent de voir dessaisir les conseils généraux de l'autorité qu'ils ont sur la gestion des voies départementales, « Car s'il n'est pas conforme au bien général que « des routes et des chemins ayant un intérêt national ou régional « indéniable soient aujourd'hui gérés uniquement par un pouvoir « local, il ne serait pas juste, demain, de négliger l'intervention des « conseillers généraux dans la gestion de la nouvelle voirie nationale « qui présentera, outre son caractère d'intérêt général, un intérêt « local évident pour la circulation intercommunale. »

Le système envisagé permet, grâce à la composition du Conseil départemental, de satisfaire à cette condition.

Seulement, la classification proposée par M. GOURDEAU est très critiquable. Elle aboutit à ranger dans la même catégorie des voies telles qu'un chemin vicinal ordinaire actuel ne desservant qu'un trafic local, et une route nationale actuelle à grand trafic. Il existe pourtant des différences sensibles entre ces deux voies et M. GOURDEAU est amené à reconnaître qu'il sera nécessaire de faire dans la catégorie des routes nationales des classifications intérieures. On peut objecter dans ces conditions que la répartition entre deux catégories des voies nationales et communales est toute apparente et qu'elle est en réalité beaucoup plus complexe ; si à l'intérieur d'une catégorie, il est nécessaire de procéder à une sous-classification, la simplification envisagée est illusoire.

Au point de vue financier, l'article 3 pose le principe que les routes nationales sont à la charge de l'Etat et gérées par lui ; les chemins communaux sont à la charge des communes et gérés sous l'autorité des maires.

L'article 4 spécifie que « les ressources destinées à assurer l'entretien, l'amélioration et la construction des routes et chemins seront spécialisées », et l'article 5 décide que les ressources et les dépenses concernant les routes de la voirie nationale formeront un budget annexe dit budget des routes.

Cette proposition de la spécialisation des ressources et la création d'un budget annexe ne fait que reprendre les dispositions envisagées dans le projet de l'Office des routes, et l'on ne peut que rappeler que l'opposition des services financiers à cette mesure serait encore plus forte actuellement en raison des circonstances budgétaires.

Le budget annexe des routes nationales serait alimenté par des ressources ordinaires et extraordinaires ; les ressources ordinaires comprenant :

- une contribution du budget général ;
- une taxe sur les véhicules ;
- une taxe sur les carburants ;
- une taxe sur les pneumatiques ;
- une taxe sur les bandages.

L'article 5 ajoute qu'il pourra être établi une surtaxe sur les transports susceptibles d'occasionner par leur nature ou par leur intensité, une usure anormale des chaussées. Cette disposition est analogue à celle édictée à l'article 23 du projet gouvernemental généralisant les « subventions industrielles ».

Quant aux ressources extraordinaires (art. 6), elles pourraient être créées au moyen d'un emprunt dont l'annuité serait payée chaque année sur le budget des routes.

Le recours à l'emprunt spécialisé pour les travaux routiers permet une certaine souplesse dans le financement des travaux ; c'est un système utilisé à l'étranger, notamment aux Etats-Unis (1), Mais ce système ne vaut qu'à la condition que les travaux auxquels il s'applique constituent vraiment une amélioration et non du simple entretien, et que la période d'amortissement ne dépasse pas la durée des améliorations réalisées avec les fonds de l'emprunt.

Les ressources et les dépenses des communes relatives aux chemins communaux formeraient un budget spécial dit : budget des chemins communaux (art. 7), alimenté par des ressources ordinaires comprenant :

- des centimes spéciaux ;
- une taxe sur les véhicules au plus égale à un dixième de la taxe d'Etat.

De même que pour les routes nationales, une surtaxe pourrait être appliquée aux transports causant des dégradations anormales aux chemins communaux.

(1) Les ingénieurs américains sont particulièrement attachés à cette idée que les dépenses consacrées à l'amélioration des routes sont essentiellement productives et que pour le pays, elles constituent, en quelque sorte, un placement. Cela non seulement en raison des économies réalisées par les usagers, mais encore par suite des avantages de tous genres que retire la collectivité du développement du trafic automobile que ces dépenses favorisent.

SECTION 2. — Organisation des services de voirie.

Sur ce point, à la différence du projet gouvernemental, la proposition de loi de M. GOURDEAU apporte une réforme assez importante et marque une tendance décisive vers la fusion des services de voirie.

Grâce à la suppression de la voirie départementale, l'unification du personnel, expose M. GOURDEAU, sera réalisée puisqu'il n'y aura qu'un seul personnel d'Etat au lieu des deux catégories actuelles, (nationale et départementale).

Poursuivant le même but d'unité administrative et d'unité technique, la proposition de loi tend à réunir le plus possible les services de voirie municipale aux services de voirie nationale, tout en conservant l'autonomie communale. Elle prévoit, à cet effet, qu'un même personnel assurerait à la fois dans les agglomérations la gestion des voies communales et des voies nationales en concentrant la direction générale de la voirie sous la seule autorité du Ministère des Travaux Publics, celui de l'Intérieur étant même privé du contrôle de la voirie municipale.

Le détail des dispositions figure dans les articles 8 à 11 ainsi rédigés :

ARTICLE 8.

Le ministre des Travaux Publics a la direction générale de la voirie.

La voirie nationale est gérée par les agents de l'Etat dépendant de l'Administration des ponts et chaussées et recrutés par un concours national.

ARTICLE 9.

La voirie des communes d'une population inférieure ou égale à 5.000 habitants est gérée par les services de voirie de l'Etat sous l'autorité du maire

ARTICLE 10.

Les villes d'une population supérieure à 6.000 habitants peuvent confier la gestion de leur voirie soit au service de la voirie nationale, soit à un service spécial qu'elles organisent avec un personnel d'une valeur technique égale à celle des agents de l'Etat.

Dans ce dernier cas, les routes nationales traversant l'agglomération, sont confiées par l'Etat à ce service spécial.

L'Etat verse une contribution spéciale au budget des chemins communaux pour participation dans le paiement des agents du service municipal.

ARTICLE 11.

Le ministre des Travaux publics assure le contrôle des voies communales et des services spéciaux de voirie organisés par les villes, conformément à l'article précédent.

La réforme du personnel de voirie s'accompagne dans la proposition de M. GOURDEAU, d'une modification dans la structure interne de l'organisation administrative des services de voirie de l'Etat.

L'organisation actuelle, dont le détail a été exposé plus haut (cf. *supra* p. 55 et suivantes), compte deux échelons par département : à la base, la subdivision à la tête de laquelle est placé un ingénieur des Travaux Publics ; puis, au-dessus, l'arrondissement, ayant à sa tête un ingénieur ordinaire des Ponts et Chaussées, assisté d'un ou plusieurs ingénieurs des Travaux Publics.

Enfin, l'Ingénieur en chef, placé au sommet.

Supprimant dans les catégories de routes, l'échelon départemental, M. GOURDEAU propose également la suppression de l'échelon « arrondissement » comme constituant une complication inutile qui retarde l'instruction des affaires et le fonctionnement du service.

En conséquence, l'article 12 stipule que :

« Les services de voirie sont organisés administrativement sur les bases suivantes :

Un ingénieur en chef des Travaux Publics, directeur de la voirie, par département.

Des ingénieurs principaux des Travaux Publics adjoints à l'Ingénieur en chef, l'échelon intermédiaire entre le département et la subdivision étant supprimé.

Des ingénieurs des travaux publics placés à la tête des subdivisions organisées rationnellement.

Des adjoints techniques des travaux publics.

Des commis des travaux publics.

Des cantonniers.

On remarquera que cet article substitue à l'expression actuelle « des Ponts et Chaussées » celle « des Travaux Publics. »

Là encore, la réforme est plus apparente que réelle, car, en fait, les ingénieurs ordinaires des Ponts et Chaussées assistent effectivement l'Ingénieur en chef et il n'est pas inutile que les projets préparés

dans la subdivision par l'Ingénieur des Travaux Publics, qui rappelle-le, n'est, sauf exception, titulaire d'aucun diplôme d'enseignement supérieur, puisque recruté par un concours ouvert à tous les jeunes gens sans exigence de titres universitaires, soient vérifiés et visés par l'ingénieur ordinaire des Ponts et Chaussées qui, lui, ancien polytechnicien et sortant de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, présente une valeur technique hors de proportion avec celle de l'ingénieur subdivisionnaire.

Vouloir assimiler, comme le fait implicitement la proposition Gourdeau, ces deux cadres, celui dit : des Ponts et Chaussées et celui dit : des Travaux Publics, est une mesure dont le principe et l'esprit appellent bien des réserves.

Telle est, dans ses lignes essentielles, la proposition de la loi de M. GOURDEAU.

Il n'y a pas lieu d'insister sur les disposition de détail, qu'elle contient par ailleurs, sur les modalités de classement, de déclassement, ou de création de route qui font l'objet des articles 17, 18 et 19 (1), et qui ne visent qu'à apporter quelque simplification dans la procédure administrative.

(1) Voici les dispositions de ces articles :

ART. 17. — Le classement d'une voie dans la voirie nationale est prononcé par le Préfet sur le vu du résultat d'une enquête et sur avis favorable des conseils municipaux des communes intéressées, du Conseil départemental de la Route et de l'Ingénieur en chef. En cas de désaccord, la décision est prise par le ministre des Travaux Publics.

Le déclassement est prononcé dans les mêmes conditions.

Ces dispositions simplifient la procédure actuelle qui exige un décret délibéré en Conseil d'Etat après enquête d'utilité publique.

ART. 18. — Le classement dans la voirie communale est prononcé par le Préfet.

ART. 19. — La création d'une route de la voirie nationale est décidée par le ministre des Travaux Publics après avis conforme du Conseil supérieur de la Route.

On applique actuellement la loi du 27 juillet 1870, qui exige une loi sauf pour les constructions de déviations, rectifications, lacunes ou sections de 25 kilomètres au plus pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat suffit.

CHAPITRE III

La proposition de loi n° 4.353 de M. Riffaterre.

La proposition déposée par M. RIFFATERRE, député, sur le bureau de la Chambre des députés le 16 janvier 1931, a pour objet, comme celle de M. GOURDEAU, l'unité des services de voirie et la refonte du régime routier de façon à assurer une large participation de l'Etat aux dépenses de voirie.

Mais alors que, comme on vient de le voir, la proposition de M. GOURDEAU tendait à l'unification en concentrant le personnel et la voirie sous l'autorité de l'Etat, la proposition de M. RIFFATERRE renverse complètement ces données et prétend assurer l'unification en dessaisissant l'Etat de tout son domaine routier et en transférant tous les pouvoirs au département, l'Etat continuant cependant à assumer les dépenses de voirie selon des modalités exposées plus loin.

Dans l'exposé des motifs de sa proposition, M. RIFFATERRE, après avoir reconnu que la nationalisation des grands itinéraires serait théoriquement le plus sûr procédé de péréquation des charges vicinales entre les départements, et la solution la plus rationnelle du problème financier que pose l'entretien des routes modernes, écarte cette solution sous prétexte qu'elle sacrifierait complètement les prérogatives des conseils généraux et municipaux.

La solution de M. RIFFATERRE s'oppose diamétralement à celle de M. GOURDEAU qui aboutirait à concentrer aux mains de l'Etat la quasi-totalité des voies publiques intercommunales. Elle consiste, au contraire, à « départementaliser » tous les services de voirie et comporte, en ce qui concerne les routes nationales, l'éviction de l'Administration des Travaux Publics et la remise entre les mains du département de l'entretien et de l'aménagement des routes nationales.

Les routes seraient divisées (art. 1^{er}) en deux catégories :

1^o les routes nationales et départementales ;

2^o les voies communales.

L'article 2 spécifie que :

« Les routes nationales font partie du domaine public de l'Etat, et les routes départementales comprenant les routes actuellement classées comme telles, les chemins de grande communication et d'intérêt commun, font partie du domaine public des départements.

« Les voies communales comprennent les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux, reconnus ou non ; elles dépendent du domaine public des communes. »

L'article 3 édicte que c'est le Préfet qui gère le réseau des routes nationales sous le contrôle du Conseil général, l'Administration supérieure étant simplement confinée dans un rôle de surveillance mal défini.

C'est également le Préfet qui gère dans les mêmes conditions les routes départementales.

Aux termes du même article, le réseau des voies communales est géré par les maires sous le contrôle des conseils municipaux et la surveillance du Préfet, et les deux réseaux, à savoir celui des routes nationales et celui des routes départementales sont placés sous la direction technique d'un corps unique d'ingénieurs, les ingénieurs du service départemental des routes nationales et départementales dont tous les agents, à l'exception de l'Ingénieur en chef, nommé par le ministre, sont nommés par le Préfet (art. 5).

Se rendant compte des objections que ne manquerait pas de soulever chez le personnel de telles dispositions qui le mettent sous la dépendance du Préfet, agent essentiellement politique, M. RIFFATERRE propose, en revanche, au deuxième paragraphe de l'article 5, d'attribuer une échelle minima de traitement et il prévoit l'intervention d'un règlement d'administration publique, dans les six mois de la promulgation de la loi, pour fixer les conditions du concours d'admission des ingénieurs, les règles générales de nomination, d'avancement, de retraites, etc...

Ce correctif est insuffisant et les conditions de recrutement et de nomination prévues sont incompatibles avec l'organisation d'un corps d'ingénieurs ayant un recrutement national jugé indispensable. Au surplus, il ne nous paraît pas indiqué de mettre sous la dépendance des conseils locaux, toujours enclins à faire de la politique, le personnel de voirie. Il conviendrait, au contraire, de nationaliser tous les

agents de la voirie afin de leur assurer un régime uniforme et l'indépendance nécessaire.

Les dispositions relatives au régime financier sont définies à l'article 11. Aux termes de cet article, « les départements pourvoiront à l'entretien et à la remise en état des routes nationales et départementales à l'aide des ressources départementales et des participations de l'Etat.

Les participations de l'Etat proviendront d'un fonds commun alimenté par le produit des taxes frappant les véhicules à moteur, les essences et carburants, les pneumatiques, les permis de conduire. En cas d'insuffisance, il y serait pourvu par une subvention du budget général.

Sur le fonds commun seront d'abord prélevés :

1^o Les crédits nécessaires pour attribuer à chaque département une somme égale à celle consacrée en 1930 à l'entretien et à la remise en état des routes nationales situées sur son territoire.

2^o Une somme égale aux contingents communaux, pour l'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun dont remise est faite aux communes pour la totalité (remarquons que cette remise est chose faite depuis la réforme du 16 avril 1930).

Il convient de signaler, à ce propos, que l'attribution aux départements d'un crédit au moins égal à celui de 1930 ne se justifie aucunement, du fait que la réfection n'a pas marché à la même allure dans tous les départements et que la situation de nombre d'entre eux ne requiert pas l'allocation d'un crédit au moins égal à celui de 1930.

Le surplus serait réparti entre les départements en tenant compte des facultés contributives des départements, de la longueur de leurs voies en état de viabilité, et de l'intensité de la circulation.

Comme la proposition de loi de M. GOURDEAU, la proposition de M. RIFFATERRE prévoit (art. 6) l'intervention d'un nouvel organisme local : le Conseil départemental de la route de composition analogue à celle préconisée par M. GOURDEAU et chargé (art. 7) :

d'examiner chaque année le projet de budget des routes nationales et départementales ;

de donner son avis sur les propositions de l'Ingénieur en chef, et notamment sur la répartition des crédits globaux affectés par l'Etat aux routes nationales du département, par le

Conseil général aux routes départementales, sur le classement et le déclassement des routes nationales et départementales, sur les programmes de travaux.

Confier à un organisme local le soin de connaître du budget des routes nationales constitue à notre sens une disposition incompatible avec la bonne gestion des services de cette catégorie de voies.

C'est rendre impossible toute politique d'ensemble : l'aménagement de grands itinéraires, la fixation de l'importance respective des routes nationales ne peuvent se concevoir que si l'Administration centrale peut donner aux Ingénieurs en chef des départements des instructions d'ensemble sur l'ordre d'urgence des travaux. L'on conçoit mal qu'un Conseil général ait qualité pour ajourner les travaux de transformation d'un grand itinéraire, comme Paris-Antibes, par exemple, parce qu'il lui convient de reporter les crédits sur un itinéraire intéressant davantage les populations locales.

Certes, l'article 8 de la proposition de M. RIFFATERRE prévoit une entente amiable entre les services des départements limitrophes en vue d'assurer la continuité des travaux d'un département à l'autre. Mais c'est là un correctif insuffisant car aucune autorité supérieure n'est chargée de les départager.

Enfin, l'article 9 prévoit l'organisation d'un Conseil supérieur de la route, organisme consultatif, mais qui a cependant pour mission de procéder à la répartition des crédits inscrits annuellement au budget de l'Etat, attribution qui doit rester, semble-t-il, la prérogative essentielle de l'Administration centrale, et à l'instar du projet gouvernemental, le même article prévoit la création d'une direction générale des routes rattachée à la fois aux Ministères des Travaux Publics et de l'Intérieur.

En résumé, l'originalité de la proposition de M. RIFFATERRE consiste surtout à ramener dans le cadre départemental le service d'Etat sans toutefois dépouiller cette collectivité de son domaine routier. Autrement dit, l'Etat devrait se reconnaître incapable d'administrer ses biens et il en confierait la gestion aux départements tout en continuant, bien entendu, de solder la plus grosse part des dépenses.

Parcille solution n'est pas admissible. Si l'Etat paye, il doit gérer. Si le département veut gérer lui-même, qu'il le fasse pour les routes à caractère non national, mais qu'il supporte la dépense. Le système qui consiste à confier la gestion d'un service à une collectivité locale lorsque l'Etat règle la dépense est irrationnel et conduit au gaspillage.

De l'aveu même du Baron PETIET, pourtant adversaire de la centralisation, « c'est une méthode dangereuse de séparer l'autorité qui distribue les fonds et celle qui est responsable de leur emploi. »

Si un tel système devait se généraliser, il devrait avoir pour contrepartie le contrôle des projets et de l'exécution des travaux, ce qui n'est pas prévu dans la proposition de M. RIFFATERRE.

M. RIFFATERRE affirme que la départementalisation des services de voirie, permettant de rattacher les ressources vicinales sur fonds d'Etat aux budgets départementaux où la spécialisation est de règle et où les reliquats existant en fin d'exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant, apporterait la souplesse budgétaire qu'exige la gestion de toute entreprise industrielle, sans soulever les objections afférentes à la création de comptes spéciaux dans le budget de l'Etat.

Cette affirmation est très contestable. On peut penser au contraire que la collectivité ne connaissant pas d'avance le montant de la subvention qui lui sera attribuée ne pourra pas établir de programmes à l'avance et sera amenée à poursuivre une politique routière « à la petite semaine ». Et puis, surtout, la répartition des subventions sera toujours entachée d'arbitraire, car on se doute bien qu'en pareille matière les interventions parlementaires ne manqueront pas de s'exercer.

Enfin, l'auteur de cette proposition semble s'être moins préoccupé de rechercher la nature de la circulation que de sauvegarder les trop fameuses prérogatives des Conseils généraux et même de les renforcer et de les étendre le plus possible par tous les moyens, et le syndicat professionnel des adjoints techniques des Ponts et Chaussées s'exprimait à ce sujet dans les termes suivants, peut-être vifs de ton, mais exacts quant au fond : « Que certains politiciens locaux en mal de « réclame, cherchent à mettre la main sur tout le service de la voirie « et sur tout son personnel pour favoriser leurs intérêt électoraux « satisfaire leurs ambitions ou renforcer leur prestige, c'est leur affaire, « mais le véritable caractère d'une telle manœuvre doit être démasqué. »

CHAPITRE IV

Conclusion.

On a indiqué au cours de leur précédent exposé, les mérites et les inconvénients respectifs des projets présentés pour la réforme du statut de la voirie.

Il est hors de doute, nous semble-t-il, que le projet gouvernemental est celui qui doit être préféré, à la condition toutefois d'être complété par la fusion des services de voirie et la concentration de ces services sous l'autorité du ministre des Travaux Publics, selon des modalités respectant, dans la mesure du possible, les susceptibilités des Conseils généraux. Mais il ne faut pas oublier que ce projet est, par suite du changement de législature, devenu caduc et il n'a pas été repris sous la législature actuelle.

Comme tous les autres projets sur la question, il ne constitue actuellement qu'un dossier en sommeil dans les cartons de l'Administration.

Les circonstances actuelles font craindre que ce sommeil ne dure longtemps.

Toute réforme de la voirie conduirait, en effet, à accroître les charges budgétaires par transfert à l'Etat d'une fraction importante des dépenses supportées jusqu'ici par les collectivités locales.

D'autre part, des économies substantielles ne pourraient être réalisées qu'en revisant le régime des subventions ou des avances de l'Etat aux collectivités locales et en s'attaquant résolument à la dualité des services de voirie.

De telles réformes soulèveraient contre elles, dans les circonstances présentes, à la fois l'opposition des services financiers et celle des Assemblées locales.

Tout semble donc militer actuellement en faveur du *statu quo*.

La réforme partielle de 1930 permet de gagner du temps et Gouvernement et Parlement paraissent être d'accord pour laisser la question en sommeil. Mais il importe de ne pas se faire d'illusions. La réforme de 1930, incomplète, n'a apporté qu'un soulagement temporaire et le répit accordé risque d'être bref. Le problème routier non résolu se posera à nouveau.

Peut-être serait-il de bonne politique de ne pas attendre d'être acculé à nouveau, par les circonstances, pour reprendre son étude et s'efforcer d'aboutir heureusement.

Les compressions de crédit nécessitées par la situation financière portent, en ce qui concerne le Ministère des Travaux Publics, d'une manière particulièrement grave sur les chapitres relatifs aux Routes.

Pour l'année 1933, les dépenses faites sur les routes nationales se répartissent ainsi :

Entretien et remise en état	1.156.743.000 fr.
Construction	14.930.000 fr.
Ponts	22.460.000 fr.

Or, le budget pour l'exercice 1934 ramène le chiffre des crédits à :

742.794.000 francs pour l'entretien et la remise en état, soit une réduction de plus de 300 millions.

12.150.000 francs pour la construction.

16.200.000 francs pour les ponts.

Il n'est prévu qu'un crédit de 12 millions pour la suppression des passages à niveau.

De telles réductions préparent, on peut l'affirmer, la renaissance du problème routier et il importe de ne pas oublier que les réclamations des usagers seront d'autant plus vives et fondées que c'est au moment où il est opéré un relèvement très sensible de la fiscalité frappant les automobiles que l'on réduit corrélativement les crédits routiers.

Sans doute, les nouvelles taxes à l'encombrement et au poids instituées par la loi du 28 février 1933 et qui frappent les lourds camions (1) sont justifiées en raison de l'usure que ces engins font subir aux chaussées et aussi des lourdes dépenses d'aménagement que leur circulation nécessite : c'est surtout leur présence qui commande l'élargissement des chaussées, opération toujours onéreuse.

D'autre part, la substitution d'une surtaxe de 50 francs par hectolitre sur l'essence à la taxe de circulation, décidée par l'article 20 de la loi du 26 décembre 1933, présente également d'incontestables avan-

(1) Les taux annuels de ces taxes varient suivant le poids, de 400 francs à 1.200 francs et suivant l'encombrement de 600 à 1.000 francs.

Les remorques sont également soumises à une taxe suivant le poids, de 100 à 400 francs.

Un droit intérieur de 35 francs par quintal a été établi par la même loi du 28 février 1933, sur les gaz-oils qui alimentent les moteurs des véhicules utilisés pour les transports sur route.

tages et s'imposait, semble-t-il, en dehors de toutes préoccupations fiscales.

L'ancienne taxe, assise sur la cylindrée du moteur incitait les constructeurs à tirer le maximum de puissance d'une cylindrée donnée en augmentant le plus possible la vitesse. Mais ceci ne pouvait être réalisé qu'au détriment du rendement, du silence et de la durée : le moteur à grande vitesse consomme en effet proportionnellement davantage et à puissance égale, il est obligatoirement plus bruyant ; sa construction est plus difficile, et, chose grave, il s'use plus vite.

Le nouveau système qui a consisté à supprimer cet impôt et à le remplacer par une surtaxe sur le carburant comporte des avantages nombreux :

La taxe à payer, au fur et à mesure de l'emploi du véhicule sera rigoureusement proportionnelle à l'usage qu'on en fait.

La perception du nouvel impôt, par rapport à celle de l'ancienne taxe, est extrêmement simple, elle n'entraîne ni complication, ni papier, et permettra d'augmenter le produit net.

Toute liberté est désormais laissée aux constructeurs grâce à la suppression de la taxe à la cylindrée, pour augmenter les dimensions des moteurs en diminuant les vitesses de rotation. Dès lors, les voitures françaises gagneront en souplesse, en silence, en solidité et pourront désormais concurrencer les voitures étrangères sur les marchés d'exportation.

Enfin, la politique du carburant suivie en France tend à faire raffiner sur le sol français les pétroles d'importation et notamment ceux de l'Irak. Ce raffinage obligera à consommer sur place des produits lourds et il est possible que l'on doive, d'ici peu, utiliser dans les moteurs d'automobile des essences de moins en moins légères. Ce n'est pas un obstacle insurmontable, mais c'est une bonne chose que la construction ait recouvré sa liberté pour pouvoir résoudre les problèmes techniques qui seront alors posés : moteurs tournant moins vite, tuyauteries d'admission plus petites et plus facilement rechauffables, etc...

Toutefois cette réforme se traduit pour l'usager par un supplément de charge, car la suppression de la taxe de circulation ne s'applique qu'à la taxe d'Etat, mais les taxes départementales et communales demeurent.

Là où les départements et les municipalités le voudront elles pourront continuer à percevoir une taxe. A ce sujet, l'Administration des Finances a fait observer que le Gouvernement avait songé à réserver une partie de la surtaxe de 0 fr. 50 à la constitution d'un fonds à

répartir ensuite entre les départements, et les communes. Mais sur 37.000 communes, 2.500 et quelques départements seulement ont appliqué les taxes auxquelles la loi leur donne droit. Si le fonds commun était réparti entre ces dernières collectivités seulement, ce serait faire contribuer les automobilistes des 35.000 autres à une libéralité qui ne profiterait qu'à quelques-unes. S'il avait fallu, au contraire, la répartir entre les 37.000, on aurait été conduit à amputer la nouvelle taxe de 0 fr. 50 d'un nombre trop considérable de centimes pour les intérêts du Trésor.

Il est donc entendu que les départements et les communes ayant jusqu'ici voté les taxes conserveront intact le produit de ces taxes et que ceux qui n'en ont pas encore votées conservent, dans les limites prévues par les lois antérieures, la possibilité de le faire.

Ainsi donc, les aménagements fiscaux touchant l'automobile, si raisonnables que puissent être leurs justifications, n'en aboutissent pas moins à frapper lourdement l'automobile, et il semble difficile d'exiger davantage de la part des usagers de la route. Le temps n'est plus où l'Administration pouvait dire aux automobilistes « vous payez moins que vous ne coûtez ».

Actuellement, le total des taxes acquittées par les usagers de la route et le montant total des dépenses routières atteignent des niveaux comparables, les défenseurs de l'Automobile soutenant même que le total des impôts payés dépasse de beaucoup le chiffre des dépenses routières. Il est d'ailleurs assez difficile de procéder à cette comparaison, car les chiffres invoqués par les parties en présence sont interprétés plus ou moins tendancieusement (1).

(1) Le total des dépenses routières a atteint en 1933 :

1 milliard 200 millions pour les routes nationales (ancien et nouveau réseau).

Les départements ont dépensé de leur côté près de 2 milliards.

Les communes, 1 milliard et demi, soit au total : 4 milliards 700 millions.

Il est difficile de chiffrer le total des impôts payés par l'automobile. On évalue ce total à 6 milliards. Mais on fait état d'impôts qui frappent non l'automobile en tant que véhicule, mais l'industrie automobile, tels : l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les bénéfices industriels et ce qui est encore plus abusif les impôts directs sur les matières brutes et leur transformation, le total de ces impôts atteignant environ 2 milliards.

Si l'on ne tient compte que des impôts de circulation, y compris les taxes locales, des prestations en nature (pour la quote part de l'automobile), on arrive à un chiffre d'environ 1 milliard et demi. En outre, les taxes sur l'essence produisent 2 milliards 350 millions, ceux d'octroi, 20 millions, les taxes sur l'huile

En outre, les usagers de la route raisonnent comme s'il était exorbitant que la totalité des taxes qu'ils acquittent ne soit pas affectée aux routes.

Une pareille base de raisonnement est contestable. Si, en effet, on la généralisait en appliquant le même principe à toutes les catégories de contribuables, comment l'Etat ferait-il alors face aux dépenses non productives de recettes (charges militaires, annuités d'emprunts, etc...) qui représentent plus des deux-tiers de son budget ?

Il est normal que les automobilistes paient une somme supérieure à ce qu'ils coûtent.

Mais cette observation étant faite, il est juste de reconnaître que la fiscalité qui frappe la circulation automobile semble avoir atteint le plafond et en raison de la lourdeur des charges qui le frappent, l'usager de la route est fondé à exiger de belles routes. Or, on a vu précédemment toute l'importance du travail qui restait à faire pour équiper le réseau routier, et assurer notamment, outre l'exécution de revêtements modernes, l'élargissement des chaussées dont 500 kilomètres seulement présentent une largeur de 9 mètres.

Il ne faut pas songer à tirer de nouvelles ressources de l'automobile sous peine de tuer cette industrie ; l'essence acquittait déjà 98 fr. 30 par hectolitre ; elle en paie maintenant, depuis la loi du 28 février 1933, 148,30 (1). On ne saurait aller plus loin dans cette voie.

90 millions, les droits de stationnement 115 millions, et les droits de douane près de 100 millions. Soit au total un peu plus de 4 milliards.

(1) Voici, à titre d'information, le détail de ces taxes :

	Par hectolitre
1 ^o Droits de douane proprement dits (art. 5 de la loi du 7 avril 1932)	47 fr.
2 ^o Taxe intérieure de 15 fr. (art. 5 de la loi du 10 mars 1928 modifié par l'article 12 de la loi du 7 avril 1932)	15 fr.
3 ^o Surtaxe de 10 fr. (art. 36 de la loi du 30 décembre 1928)	10 fr.
4 ^o Surtaxe de 2 fr. (art. 28 de la loi du 31 mars 1931)	2 fr.
5 ^o Surtaxe de péréquation de 10,40 (art. 3 de la loi du 9 juillet 1921 modifié par la loi du 4 juillet 1931)	10 fr. 40
6 ^o Taxe de 10 fr. par tonne (loi du 10 janvier 1925 créant l'Office national des Combustibles liquides)	10 fr. 73
7 ^o Taxe de 8 % remplaçant la taxe de 2 % à l'importation et les taxes successives sur le chiffre d'affaires (loi du 7 avril 1932), environ	9 fr. 56
<i>A reporter :</i>	<u>94 fr. 69</u>

Il est donc de toute nécessité de tirer tout le parti possible des ressources actuellement consacrées aux routes en recherchant la gestion la plus économique.

A défaut de la fusion des services de voirie qui ne semble pas politiquement réalisable à bref délai (1), du moins pourrait-on peut-être envisager, dans le cadre de l'organisation existante des améliorations susceptibles d'activer le rendement et d'éviter des complications-inutiles et coûteuses.

D'utiles résultats dans ce sens pourraient être obtenus, en ce qui concerne l'Administration des Ponts et Chaussées, par la suppression de l'Arrondissement, rouage intermédiaire entre l'Ingénieur subdivisionnaire et l'Ingénieur en chef, chef de service. La suppression de cet échelon inutile qui se borne à jouer un rôle de « boîte aux lettres » permettrait de réaliser une économie sur le personnel et une simplification des formalités.

On pourrait envisager également l'extension des attributions territoriales des Ingénieurs en chef qui résident au chef-lieu du département, en décidant son transfert au centre d'une région groupant plusieurs départements.

	Par hectolitre
<i>Report</i> :	94 fr. 69
8° Droits et taxes diverses :	
a) Droit de statistique et taxe pour le développement du commerce extérieur	} 0 fr. 40
b) Droit de péage variable suivant les ports.....	
c) Timbre <i>ad valorem</i>	
d) Permis	
e) Agio au receveur des domaines	
f) Surtaxe d'origine et d'entrepôt (art. 22 de la loi du 31 mars 1932.....	
9° Charges résultant de l'obligation de stockage de 25 % des quantités importées	3 fr. 20
10° Surtaxe de 60 fr. par hectolitre (loi du 26 décembre 1933).	50 fr.
Total	148 fr. 30

(1) Si étrange que cela puisse paraître, cette question qui semble d'ordre technique a été portée sur le plan politique ainsi que nous avons eu l'occasion de l'indiquer lors de l'examen de la proposition de loi de M. Riffaterre (cf. p. 227) et, parlant de la fusion des services de voirie sous l'autorité du ministre des Travaux publics, un député s'est ainsi exprimé : « Façon étrange d'unification des voiries dans les mains de la seule Administration de l'Etat et dont l'odieux ne peut trouver grâce qu'auprès des contempteurs de nos libertés départementales et communales, sinon de nos libertés en général. »

Une pareille mesure permettrait de lutter contre la mentalité départementale inhérente à l'organisation actuelle fragmentée en compartiments étanches.

Enfin, sans rien abdiquer de ses pouvoirs de contrôle, il semble que l'Administration centrale pourrait lutter contre la congestion progressive de ses services en pratiquant une large politique de déconcentration et en donnant aux chefs de service locaux les délégations nécessaires pour leur permettre de statuer immédiatement et sous leur responsabilité, dans les cas ordinaires qui ne soulèvent pas de difficultés.

En ce qui concerne la gestion des voies vicinales, il semble qu'il y aurait intérêt, dans l'hypothèse où la fusion apparaîtrait comme irréalisable, à renoncer aux errements actuels et à adopter une formule nouvelle.

Les voies vicinales sont, dans l'organisation existante, il ne faut pas l'oublier, propriété des communes et logiquement leur gestion devrait appartenir aux communes et non au Préfet.

Le principe de l'Administration des chemins de grande communication par le Préfet, qui a son origine dans l'article 9 de la loi du 21 mai 1836 ainsi conçu « Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du Préfet », et qui a été étendu aux chemins d'intérêt commun par l'article 46, § 7 de la loi du 10 août 1871, n'est pas en harmonie logique avec le principe posé que ces chemins sont propriété communale.

Cette dérogation n'a été décidée par le législateur que parce qu'il a voulu réaliser une unité d'administration qui, à son avis, n'aurait point été obtenue si chaque municipalité avait eu à s'en charger pour sa part.

Le préfet, en administrant ces chemins agit comme représentant des communes traversées et non comme agent du département (arrêts du Conseil d'Etat du 19 janvier 1883 et de la Cour de cassation du 9 août 1882).

Cette position de représentant des communes constitue une dérogation aux principes de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale qui a voulu confier expressément ce soin aux maires et aux conseils municipaux.

Pour assurer méthodiquement une meilleure liaison des efforts communaux, il a été suggéré qu'il y aurait intérêt à examiner si on ne pourrait pas substituer à l'organisation actuelle la méthode des syndicats de commune pour des « œuvres d'utilité communale ».

Cette formule de Régie intercommunale, a-t-on fait valoir, serait conforme à la tendance décentralisatrice actuelle exprimée par le décret du 5 novembre 1926, et constituerait une heureuse application du décret du 28 décembre 1926 relatif précisément aux conditions de fonctionnement des régies municipales.

Si l'on écoute même les recommandations du Conseil national économique (*J. O.* du 17 janvier 1929 : Rapport sur le Problème de l'outillage national) ; il n'y aurait que des avantages à ce que cette régie adopte la forme coopérative ainsi que le permet l'article 13 du décret précité du 28 décembre 1926.

« C'est la formule, est-il dit dans ce rapport, réalisée par les sociétés qu'on a appelées d'intérêt général ou régies coopératives, dont la législation française a récemment fait application pour le financement des travaux d'aménagement du Rhône et de la Moyenne Dordogne, et qui est préconisée par une partie du Conseil national économique pour l'exploitation des réseaux aériens. La création de semblables sociétés qui groupent, selon des modalités diverses, les collectivités publiques ou privées intéressées à l'entreprise (départements, communes, chambres de commerce et d'agriculture, etc...) les usagers et les capitaux de l'épargne privée, permet de répondre de façon satisfaisante à la double nécessité d'un contrôle étroit de la part de l'Etat et d'une gestion vraiment industrielle de l'entreprise. »

Mais la réalisation de cette suggestion pour séduisante qu'elle soit, ne serait pas sans difficultés en raison des changements qu'elle comporte, et, quitte à changer d'organisation, la fusion des services de voirie entre les mains du corps des Ponts et Chaussées, nous apparaît comme préférable et comme la seule réforme vraiment souhaitable ; il serait d'ailleurs plus difficile encore de réaliser des syndicats de commune que de réaliser la fusion.

Si grande que puisse être la valeur doctrinale d'un projet, on doit l'écarter tant que sa réalisation pratique se heurte à des difficultés énormes et susceptibles de la faire échouer.

Las questions routières qui ont été soulevées au cours de cette étude prendraient normalement leur place dans une étude approfondie sur les simplifications possibles de l'Administration française. Mais, si l'on y veut bien réfléchir, on verra que ces questions sont, au contraire, un des éléments du problème à résoudre ; il s'agit d'abord, pour l'Administration, pensons-nous, dans les circonstances actuelles, de voir ce qui peut être fait pour nos routes à l'intérieur de l'organi-

sation administrative actuelle et non de transformer cette organisation.

Mais il ne faudrait pas que, sous prétexte de l'impossibilité de réaliser immédiatement la grande refonte du statut de la voirie, l'Administration routière se laissât aller à une sorte de résignation. Elle doit, au contraire, poursuivre toutes les améliorations possibles dans le cadre de l'organisation existante, sans perdre de vue pour cela l'étude des réformes complètes à apporter dès que les circonstances le permettront.

Les questions économiques se posent à l'intérieur de la vie d'une nation ; c'est mal les comprendre et rendre leur solution impossible que vouloir d'abord que la nation vive autrement qu'elle ne vit.

Une telle conclusion manque certainement de grandeur et d'imprévu, et il eût été facile, en donnant libre cours à toutes les diverses conceptions doctrinales que l'esprit peut imaginer, de rattacher le problème routier à un système donné.

Mais le problème routier est beaucoup plus pratique que théorique, et il est déterminé et limité dans un champ assez étroit par les possibilités financières de notre pays ; il l'est aussi par les conditions psychologiques de notre vie publique. Sous peine de n'entretenir que des illusions ou d'aboutir à des déceptions, il convient de ne pas sortir du cadre de ces possibilités, surtout en une matière qui commande la vie du pays, car s'il y a beaucoup de signes qui permettent d'apprécier le degré de civilisation, « il n'y a pas de meilleur critérium de « l'état d'avancement d'une nation, de son organisation, de sa productivité et de sa vitalité commerciale et sociale que la valeur de « ses routes » (Lord Montagu of Beaulieu : *The Value of good Roads*, First International Road Congress, Paris, 1908).

La Route mérite donc bien qu'on s'intéresse à elle. Le rôle qu'elle joue dans l'économie nationale moderne la classe au premier rang dans le grand outillage public des transports d'un pays qui travaille et qui produit, avec les chemins de fer, les ports et les canaux, et peut-être même avant eux, car la Route sert à tous et à tout.

Vu : le Doyen,
E. ALLIX.

Vu : le Président de la thèse,
W. OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — *Traité de Sciences et Législation Financières.*
BERTHÉLEMY. — *Traité de Droit Administratif.*
BÉQUET. — *Répertoire de Droit Administratif.*
COURCELLE. — *Traité Administratif des Travaux Publics.*
FOVILLE (de). — *La Transformation des Moyens de Transports.*
HENRY. — *Traité pratique des chemins vicinaux.*
HERMAN. — *Traité pratique de voirie vicinale.*
ISAMBERT. — *Traité de la voirie.*
LORIEUX. — *Le service des Routes militaires pendant la guerre* (Lavauzelle, 1919).
MONSARRAT. — *Les Chemins vicinaux* (1922).
VIGNON. — *Histoire des voies publiques en France.*

THÈSES

- MARGUERON. — *Le Droit Routier*, Paris, 1930.
ROBERT. — *Le rail et la route*, Paris, 1931.
SALOMON. — *Les routes à grand trafic*, Paris, 1927.

PÉRIODIQUES

- Annales des Ponts et Chaussées.*
Annales des Chemins Vicinaux.

* * *

- Documents Législatifs et Administratifs.*
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	5

TITRE PREMIER.

La classification des routes depuis l'époque romaine jusqu'au premier empire.

Chapitre I. — <i>La période romaine</i>	7
Chapitre II. — <i>La Période franque</i>	10
Chapitre III. — <i>La Période moyen âge</i>	12
Chapitre IV. — <i>L'Epoque monarchique</i>	14
Chapitre V. — <i>L'Epoque révolutionnaire et les débuts de l'Empire</i>	17

TITRE DEUXIÈME

Le régime routier en France de 1814 à 1914. Son évolution et celle de la circulation.

Chapitre I. — L'œuvre routière de 1814 à 1900 et ses résultats	19
SECTION 1. — Routes nationales et départementales	19
SECTION 2. — Voirie vicinale	22
SECTION 3. — Voirie urbaine et rurale. Routes thermales et forestières	34
SECTION 4. — Coup d'œil d'ensemble	38
Chapitre II. — L'organisation des Services routiers et la question de leur fusion.....	43
SECTION 1. — Organisation existante	43
SECTION 2. — Question de la fusion	47
SECTION 3. — L'unification des services de voirie et ses avantages	48
Chapitre III. — L'évolution des moyens de transports terrestres au XIX^e siècle et ses répercussions sur la circulation routière	54
SECTION 1. — Circulation et crédits routiers de 1811 à l'apparition des chemins de fer	54
SECTION 2. — Les conséquences du développement du rail sur la circulation routière	56
SECTION 3. — L'apparition de l'automobile et la renaissance de la route à partir de 1900 jusqu'à la guerre de 1914	59

TITRE TROISIÈME

**Le problème routier après la guerre de 1914-1918
et les principales solutions envisagées.**

Chapitre I. — <i>Les routes pendant la guerre</i>	63
Chapitre II. — <i>Le réseau routier après les hostilités</i>	66
Chapitre III. — <i>Le développement de la circulation automobile et ses conséquences : le problème routier</i>	69
SECTION 1. — <i>Circulation et production automobiles</i>	69
SECTION 2. — <i>L'aspect technique du problème routier : les revê- tements modernes</i>	75
SECTION 3. — <i>La question des autostrades</i>	82
SECTION 4. — <i>Le problème financier</i>	88
Chapitre IV. — <i>Le Parlement et le problème routier</i>	94
SECTION 1. — <i>Projet Le Trocquer</i>	95
SECTION 2. — <i>Proposition de loi Sibille</i>	97
SECTION 3. — <i>Projet de la Commission des T. P. de la Chambre.</i>	98
SECTION 4. — <i>L'office des routes</i>	104
SECTION 5. — <i>Les propositions de loi Charlot</i>	108

TITRE QUATRIÈME

**La réforme esquissée par les lois de finances de 1928
(article 37) et 1930 (articles 146 et suivants).**

Chapitre I. — <i>Les articles 36 à 38 de la loi de finances du 30 décembre 1928</i>	113
Chapitre II. — <i>La réforme de la loi de finances de 1930</i>	117
SECTION 1. — <i>But de la réforme</i>	119
SECTION 2. — <i>Procédure et modalités des classements opérés en vertu de la loi de 1930</i>	124
Chapitre III. — <i>Examen de quelques questions soulevées par les classe- ments</i>	124
SECTION 1. — <i>Propriété du sol et des dépendances des nouvelles routes nationales</i>	124
SECTION 2. — <i>Validité des conventions antérieures au classement.</i>	129
SECTION 3. — <i>Question des ponts à péages et des bacs</i>	136
Chapitre IV. — <i>Les conséquences financières de la réforme de 1930 et la situation budgétaire</i>	143
SECTION 1. — <i>Les dépenses de la voirie nationale après la ré- forme de 1930</i>	143
SECTION 2. — <i>Les budgets départementaux et la réforme de 1930</i>	151
SECTION 3. — <i>Conséquences de la réforme pour les communes .. Cas particulier de la Ville de Paris</i>	153 155
Chapitre V. — <i>Appréciation de la réforme de 1930</i>	161

TITRE CINQUIÈME

La refonte du statut routier français.

Chapitre I. — <i>Le projet de loi gouvernemental n° 2885</i>	166
1. Généralités	166
2. Examen des articles du projet	168
Chapitre II. — <i>La proposition de loi de M. Gourdeau</i>	206
1. Classification des voies et régime financier	206
2. Organisation des services de voirie	210
Chapitre III. — <i>La proposition de loi de M. Riffaterre</i>	213
Chapitre IV. — <i>Conclusion</i>	218
Bibliographie.	227

